



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.011.01.2021

Pan
Kazimierz Koprowski
Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Krakowie
ul. Kanonicza 12
31-002 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/053 – Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, ul. Kanonicza 12, 31-002 Kraków (WFOŚiGW lub Fundusz)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Koprowski, Prezes Zarządu od 21 grudnia 2018 r. W okresie od 9 lipca 2018 r. do 4 grudnia 2018 r. Prezesem Zarządu był Witold Kozłowski, w okresie od 1 sierpnia 2011 r. do 9 lipca 2018 r. Prezesem Zarządu była Małgorzata Mrugała. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”.
Okres objęty kontrolą	Od 24 maja 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 6 września 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	<ul style="list-style-type: none">• Anna Stochel-Lukasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/63/2021 z dnia 7 maja 2021 r.• Paweł Karbownik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/75/2021 z dnia 17 czerwca 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Fundusz podjął działania w celu realizacji powierzonych mu zadań w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” (*Program* lub *PPCP*), niemniej jednak nie zapewnił terminowego rozpatrywania części wniosków o dofinansowanie, jak również sprawnej obsługi wniosków o płatność.

W strukturze organizacyjnej Funduszu wydzielono komórki organizacyjne – Zespół Klienta Indywidualnego i Zespół Rozliczeń Klienta Indywidualnego zajmujące się kompleksową obsługą Programu. W celu ułatwienia obsługi wnioskodawców z terenu całego województwa małopolskiego utworzone zostały ponadto cztery oddziały zamiejscowe. Pracownicy WFOŚiGW zajmujący się realizacją zadań w ramach Programu w całym kontrolowanym okresie brali udział w różnego rodzaju szkoleniach związanych z wdrażaniem PPCP. W związku z zaangażowaniem gmin w proces obsługi Programu, Fundusz organizował szkolenia dla wyznaczonych do realizacji tych zadań pracowników gmin. Szkolenia i konsultacje były również organizowane dla potencjalnych beneficjentów, podczas których informowano o możliwości otrzymania dofinansowania w ramach Programu i wyjaśniano sposób aplikowania o środki. Ustalone w okresie pandemii COVID-19 formy kontaktu dawały możliwość uzyskania wyczerpujących informacji potencjalnym wnioskodawcom. Prowadzone przez Fundusz działania informacyjno-promocyjne (m.in. akcja „Mobilne biuro”, informacje na stronie internetowej, w mediach społecznościowych i tradycyjnych, uruchomienie dedykowanej infolinii) zapewniły dotarcie do dużej grupy odbiorców. WFOŚiGW wdrażał Program w oparciu o zawarte z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (*NFOŚiGW* lub *Narodowy Fundusz*) porozumienie oraz umowę udostępnienia środków. Fundusz zapewnił również środki własne na realizację Programu. NIK dostrzega, że wprowadzenie liczby pracowników Funduszu zajmujących się obsługą Programu starano się dostosować do liczby wpływających wniosków o dofinansowanie (w okresie objętym kontrolą zatrudniono 40 nowych osób), niemniej jednak działania te były niewystarczające wobec zwiększającej się liczby zadań w ramach Programu. Potwierdzają to przypadki nieterminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz długotrwałe rozpatrywanie złożonych przez beneficjentów wniosków o płatność, a także stanowisko przedstawione w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w WFOŚiGW za rok 2020.

WFOŚiGW podjął szereg działań, mających na celu zachęcenie gmin do zawarcia z Funduszem porozumień dotyczących współpracy przy wdrażaniu PPCP, dzięki czemu według stanu na 30 lipca 2021 r. 171 ze 182 gmin w Małopolsce uczestniczyło w tym Programie. Środki dla gmin, na pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych w ramach PPCP, wypłacane były terminowo i we właściwej wysokości. W trzech przypadkach gminy zakwestionowały wysokość wypłaconych środków. Każdorazowo Fundusz rozstrzygnął sprawę na korzyść gminy.

Pracownicy Funduszu dokonywali rzetelnej weryfikacji wpływających wniosków o dofinansowanie poprzez sprawdzenie prawidłowości i kompletności wniosku oraz wymaganych załączników. Niemniej jednak na 36 zbadanych wniosków o dofinansowanie w dziewięciu przypadkach (25%) stwierdzono przekroczenia terminu rozpatrzenia wniosku, wynoszące od jednego do 23 dni w stosunku do terminu określonego w § 3 ust. 1 „Regulaminu naboru wniosków” w ramach PPCP. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również długotrwałego procesu rozpatrywania wniosków o płatność. Szczegółowa kontrola 20 wniosków o płatność

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu NIK zastosowała ocenę opisową.

wykazała, iż były one rozpatrywane w terminie 43 do 257 dni (od daty wpływu wniosku do daty wydania dyspozycji płatności), przy czym szczególną uwagę zwraca okres od daty wpływu wniosku do daty podjęcia przez Fundusz pierwszej czynności w ramach weryfikacji wniosku (wezwanie do uzupełnienia/korekty wniosku bądź dyspozycja wypłaty środków), który wynosił od 30 do 180 dni. Po uznaniu wniosku o płatność za kompletny i prawidłowy, wypłata środków następowała w 30-dniowym terminie, zgodnie z wymogami programowymi. NIK zauważa przy tym, że w kolejnych wersjach PPCP ustanowionego przez NFOŚiGW nie określono terminu na rozpatrzenie wniosku o płatność pod względem jego poprawności i kompletności, a w procedurach wewnętrznych WFOŚiGW nie zostały przyjęte – np. w sposób instrukcyjny – żadne terminy wykonywania czynności, w tym termin na rozpatrzenie wniosku o płatność w ramach PPCP. W konsekwencji stanowiło to utrudnienie dla adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze. Należy również zwrócić uwagę, że długotrwały proces rozpatrywania wniosków o płatność był przedmiotem skarg składanych przez beneficjentów na działania Funduszu.

Fundusz terminowo przekazywał do NFOŚiGW sprawozdania w zakresie osiągniętych efektów ekologicznych, które obliczane były zgodnie z przyjętą przez Narodowy Fundusz metodyką.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjno-techniczne wdrażania PPCP

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą⁴ w Funduszu funkcjonował Departament Pożyczek i Dotacji, w skład którego wchodziły: Zespół Klienta Indywidualnego (któremu podlegały: Oddziały Zamiejscowe: w Tamowie, Nowym Sączu, Oświęcimiu, Miechowie) oraz od 12 marca 2020 r. Zespół Rozliczeń Klienta Indywidualnego. Do zadań Departamentu Pożyczek i Dotacji należało prowadzenie całości spraw związanych z udzielaniem przez Fundusz dofinansowania ze środków krajowych, w tym poprzez Zespół Klienta Indywidualnego oraz od 12 marca 2020 r. również poprzez Zespół Rozliczeń Klienta Indywidualnego prowadzenie całości spraw związanych z obsługą klientów indywidualnych, a w szczególności:

- 1) udział w sporządzaniu planów działalności Funduszu oraz sprawozdań z działalności Funduszu,
- 2) prowadzenie całości dokumentacji związanej z udzielaniem dotacji i pożyczek na realizację zadań,
- 3) analiza techniczna i ekonomiczna złożonych wniosków i dokumentów,
- 4) badanie zdolności finansowej pożyczkobiorców, poręczycieli i gwarantów do uzyskania pożyczki przez pożyczkobiorców,
- 5) analiza i ocena dokumentów składanych przez beneficjentów w celu uruchomienia pomocy finansowej,
- 6) przygotowanie projektów umów dotyczących przyznanej dotacji i pożyczki,
- 7) sporządzanie i przekazywanie do Departamentu Księgowo-Finansowego dyspozycji przekazania beneficjentom środków finansowych,

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym przyjętym uchwałą nr 1063-2018 Zarządu WFOŚiGW z dnia 18 września 2018 r., zmienionym uchwałami: nr 1084-2018 Zarządu WFOŚiGW z 26 września 2018 r., nr 43-2019 Zarządu WFOŚiGW z dnia 23 stycznia 2019 r., nr 424-2019 Zarządu WFOŚiGW z 25 kwietnia 2019 r., a następnie zgodnie z regulaminem organizacyjnym przyjętym uchwałą nr 38-2010 Rady Nadzorczej z dnia 12 marca 2020 r. i uchwałą nr 193-2020 Rady Nadzorczej z dnia 17 grudnia 2020 r.

- 8) wprowadzanie do systemu finansowo-księgowego harmonogramów spłat pożyczek,
- 9) monitorowanie terminowości spłat rat kapitału i oprocentowania pożyczek,
- 10) raportowanie realizacji zadań w ramach porozumień i umów zawieranych z NFOŚiGW, w tym przy przygotowaniu sprawozdań oraz wniosków o wypłatę/przekazanie środków,
- 11) raportowanie realizacji zadań w ramach porozumień i umów zawieranych z gminami w ramach prowadzonych Programów, w tym przygotowanie sprawozdań ze współpracy oraz wniosków o wypłatę środków,
- 12) doraźne uczestnictwo w kontrolach przeprowadzanych przez Zespół Kontroli,
- 13) prowadzenie rejestru spraw w programie finansowo-księgowym PROLAN,
- 14) ocena uzyskania efektu rzeczowego i ekologicznego w oparciu o dokumenty składane przez beneficjentów.

(akta kontroli, str. 4-53)

W kontrolowanym okresie obsługą PPCP zajmowało się według stanu na 31 grudnia 2018 r. – pięciu pracowników Funduszu, według stanu na 31 grudnia 2019 r. – 30 pracowników, według stanu na 31 grudnia 2020 r. – 43 pracowników i według stanu na 30 kwietnia 2021 r. – 46 pracowników.

(akta kontroli, str. 58)

W okresie objętym kontrolą w celu zapewnienia obsługi Programu w wyniku naborów zatrudnionych zostało łącznie 40 nowych pracowników, w tym: w 2018 r. – 8 osób, w 2019 r. – 19, w 2020 r. – 10 i w 2021 r. (do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. 18 maja 2021 r.) – 3 osoby.

(akta kontroli, str. 54-57)

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w WFOŚiGW za rok 2020 wskazano w szczególności, że analiza jej funkcjonowania wykazała (cyt.) *słabość w zakresie struktury organizacyjnej przejawiającą się w niewystarczającej obsadzie stanowisk w stosunku do zwiększającej się liczby realizowanych zadań skierowanych do szerokiego grona beneficjentów.*

(akta kontroli str. 1609-1610)

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że w latach 2018-2021 do obsługi PPCP zostało zatrudnionych dodatkowo 40 nowych pracowników na podstawie 23 ogłoszonych naborów. Niestety, pomimo ogłaszania licznych konkursów na wolne stanowiska pracy, większość aplikujących kandydatów pokazała, że nie dysponuje żadną wiedzą z zakresu Programu oraz nie posiada predyspozycji do wykonywania zadań, w tym do rozliczania wniosków o płatność.

(akta kontroli str. 1136-1164)

W kwestii przeszkolenia pracowników skierowanych do realizacji zadań związanych z obsługą PPCP Prezes Zarządu podał, iż jeszcze przed uruchomieniem Programu, w czerwcu i lipcu 2018 r., pracownicy WFOŚiGW brali udział w spotkaniach w NFOŚiGW dotyczących kształtu Programu oraz zasad składania i rozliczania wniosków.

Pod koniec 2018 r. w siedzibie Funduszu odbyło się dodatkowe spotkanie z przedstawicielami WFOŚiGW w Rzeszowie, na którym omawiane były wnioski z funkcjonowania Programu. Kilkakrotnie w styczniu 2019 r. pracownicy Funduszu brali udział w konsultacjach wewnętrznych i szkoleniach dotyczących projektowanych zmian w Programie, które weszły w życie w połowie 2019 r.

Od marca 2020 r. minimum raz z miesiąca organizowane było webinarium, które miało na celu wymianę doświadczeń oraz przekazanie m.in. informacji dotyczących zmian w PPCP).

(akta kontroli, str. 4-5, 59-65)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Funduszu brali udział w następujących kursach/szkoleniach:

- audyt energetyczny i remontowy budynków – 9 osób,
- wykorzystanie termowizji dla diagnostyki ochrony cieplnej budynków – 10 osób,
- studia podyplomowe dotyczące audytu energetycznego, oceny energetycznej budynków oraz efektywnego użytkowania energii – 1 osoba,
- zmiany w prawie budowlanym – 8 osób,
- prawne zabezpieczenia wiarygodności – 1 osoba,
- obieg dokumentacji i archiwizacji – 3 osoby
- zakres i wymogi PPCP – 12 osób,
- dedykowany kurs na temat podatku VAT i faktur – pracownicy zajmujący się rozliczeniami 16 osób,
- metody pracy kontrolera wewnętrznego – 5 osób.

Ponadto wszyscy pracownicy Funduszu byli przeszkoleni z zagadnień związanych z kontaktami z trudnym klientem oraz m.in na temat funkcjonowania i obsługi systemu EZD -PUW (elektroniczny obieg dokumentacji).

(akta kontroli, str. 4-5, 59-65, 1077-1086)

W kwestii brania pod uwagę przy działaniach zmierzających do dostosowania struktury organizacyjnej Funduszu do obsługi PPCP, szacowanej liczby beneficjentów Prezes Zarządu podał, iż WFOŚiGW będąc instytucją powołaną w celu finansowania zadań związanych z ochroną środowiska realizował na przestrzeni lat obsługę różnorodnych programów współpracując w tym zakresie z wieloma kategoriami beneficjentów. WFOŚiGW już przed startem Programu posiadał doświadczenia we wdrażaniu programów ograniczenia niskiej emisji w budynkach jednorodzinnych (Program "KAWKA" oraz Program "Jawor"). Istotnych informacji o potencjalnym kręgu beneficjentów dostarczyły ankiety przeprowadzane w ramach planowanego Programu "RYS". Dokonując analizy szacowanej liczby wniosków do obsłużenia nie opierano się wyłącznie na zdobytym doświadczeniu, a brano pod uwagę także różnego rodzaju opracowania, analizy i akty normatywne. Kluczowe w tym zakresie były:

- uchwała Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw,
- uchwała Nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego wraz ze wcześniejszymi uchwałami, w szczególności uchwałą Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego,
- Plan gospodarki niskoemisyjnej (PGN), który będąc dokumentem na podstawie przeprowadzonej obszarowej inwentaryzacji zużycia energii finalnej pozwala na zidentyfikowanie sektorów oraz obszarów zlokalizowanych na terenie gminy, które charakteryzują się zwiększonym zużyciem energii,
- ankiety przeprowadzone w ramach Programu "RYS".

Mając na względzie potencjalny zasięg i krąg beneficjentów Programu wykorzystano do jego obsługi Zespół Klienta Indywidualnego, który wraz ze wzrostem ilości wpływających wniosków był rozbudowywany pod względem kadrowym. Dla zapewnienia należytej obsługi beneficjentów w kluczowych regionach województwa małopolskiego zostały utworzone oddziały zamiejscowe Funduszu. W celu właściwej realizacji procesu rozliczeń i mając na uwadze prognozowaną liczbę wpływających

wniosków o płatność powołano także Zespół Rozliczeń Klienta Indywidualnego. Na bieżąco Fundusz monitoruje postępy realizacji Programu, dynamikę wpływu poszczególnych dokumentów (wniosków o dofinansowanie/wniosków o płatność) oraz w zależności od jej zmian dostosowuje liczbę pracowników do potrzeb.

(akta kontroli, str. 4-5, 66-67)

2. Zarządzeniem nr 5-2018 Prezesa Zarządu Funduszu z dnia 1 października 2018 r. ustalono organizację oddziałów zamiejscowych zlokalizowanych w Miechowie, Oświęcimiu, Nowym Sączu i Tamowie. Oddziały zamiejscowe miały obsługiwać interesantów z terenu województwa małopolskiego od poniedziałku do czwartku w godzinach od 8:00 do 16:00.

(akta kontroli, str. 68-89)

Zarządzeniem nr 15-2018 Prezesa Zarządu Funduszu z dnia 6 listopada 2018 r. zmieniono godziny obsługi interesantów przez oddziały zamiejscowe Funduszu: od poniedziałku do czwartku w godzinach od 8:00 do 15:30.

(akta kontroli, str. 70)

W momencie wdrożenia współpracy z gminami, oddziały były otwarte dwa dni tygodniu (wtorki i czwartki), ponieważ mieszkańcy mieli możliwość uzyskania pomocy w siedzibie swojej gminy.

(akta kontroli, str. 4-5, 71)

Fundusz brał również udział w akcji promocyjnej „Mobilne biuro”, zainaugurowanej w dniu 8 lipca 2020 r. przez Ministra Klimatu. W lipcu i sierpniu 2020 r. „Mobilne biuro” codziennie odwiedzało gminy Małopolski. Spotkania z mieszkańcami gmin realizowane były przez Doradców Energetycznych, zatrudnionych w ramach projektu pn. „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE”, finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (POIiŚ 2014-2020), oraz pozostałych pracowników Funduszu. W okresie od 8 lipca do 28 sierpnia 2020 r. „Mobilne biuro” odwiedziło 68 gmin. W spotkaniach uczestniczyło ponad 1200 osób. Udzielono indywidualnych porad i konsultacji 999 osobom.

(akta kontroli, str. 4-5, 71-78)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, terminy wizyt „Mobilnego biura” uzgadniane były z władzami gmin, które następnie informowały mieszkańców o możliwości skorzystania z porad i konsultacji ekspertów WFOŚiGW. Gminy wspomagały działania związane z promocją wydarzenia i zabezpieczały logistycznie miejsce spotkania z mieszkańcami. Mieszkańcy zainteresowani byli przede wszystkim zasadami Programu „Czyste Powietrze”, szczegółami dotyczącymi wypełniania wniosku o dofinansowanie, możliwościami dofinansowania wymiany ogrzewania i termomodernizacji domów, szczególnie odnawialnymi źródłami energii, w tym instalacjami fotowoltaicznymi i pompami ciepła, a także rozliczeniem poniesionych wydatków. Wielokrotnie w spotkaniach uczestniczyli pracownicy gmin uzupełniając i aktualizując swoją wiedzę dotyczącą Programu, jak i innych mechanizmów wsparcia skierowanych do osób fizycznych. W przypadku, gdy na spotkanie przyszło wielu zainteresowanych, informacje przekazywano w formie prelekcji z możliwością zadawania pytań i równoczesnym objaśnianiem wątpliwości. Wizyty spotkały się z dużym zainteresowaniem zarówno ze strony gmin, jak i mieszkańców. Ze względu na poważne zagrożenie związane z COVID – 19 Fundusz był zmuszony do ograniczenia wyjazdów w niektórych obszarach.

(akta kontroli, str. 4-5, 71-78)

3. W dniu 7 czerwca 2018 r. zostało zawarte pomiędzy NFOSiGW i wszystkimi wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej porozumienie w sprawie realizacji PPCP. Załącznikiem do porozumienia był Program zawierający

cel, formy i warunki udzielania dofinansowania, wskazujący podmioty uprawnione do otrzymania dofinansowania oraz kryteria jego przyznawania.

(akta kontroli, str. 79-95)

W dniu 18 grudnia 2018 r. zostały zawarte dwie umowy pomiędzy NFOŚiGW i WFOŚiGW: jedna dotycząca udostępnienia środków na udzielanie dotacji i druga dotycząca udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek w ramach PPCP.

W umowie dotyczącej udostępnienia środków na dotacje ustalono budżet na 2019 r., na który składały się środki NFOŚiGW w wysokości do 60 000 000 zł i środki własne WFOŚiGW w kwocie 5 000 000 zł. Fundusz miał zgłaszać umotywowane zapotrzebowanie na środki na wniosku stanowiącym wzór do umowy. Wniosek mógł być składany nie częściej niż dwa razy w roku (nie później niż do 28 lutego 2019 r. i do 15 października 2019 r.). Środki NFOŚiGW miały być przekazane na wyodrębniony rachunek bankowy. Odsetki naliczone na rachunku miały być przekazywane do NFOŚiGW co kwartał do 30 dnia następnego miesiąca po zakończeniu kwartału. W przypadku wypowiedzenia, rozwiązania albo odstąpienia od umowy z beneficjentem Fundusz był zobowiązany do zwrotu NFOŚiGW przekazanych na dane przedsięwzięcie środków wraz z odsetkami w terminie do 7 dni od dnia uzyskania środków od beneficjenta lub ich wyegzekwowania. W ciągu 12 miesięcy od dnia zakończenia realizacji ostatniego przedsięwzięcia finansowanego z udostępnionych środków Fundusz miał przekazać do NFOŚiGW sprawozdanie końcowe z realizacji przedsięwzięć oraz rozliczenie ekologiczne.

(akta kontroli, str. 96-99)

Aneks nr 1 z dnia 9 października 2019 r. NFOŚiGW zwiększył zaplanowany w ww. umowie budżet na 2019 r., tj.: środki przekazane w formie zaliczki na podstawie wniosków o zapotrzebowanie wynosiły 41 532 523 zł oraz środki, które NFOŚiGW miał udostępnić WFOŚiGW – do 154 564 328 zł. WFOŚiGW zobowiązał się do przedłożenia w NFOŚiGW sprawozdań półrocznych i rocznych w ciągu 30 dni od daty zakończenia okresu sprawozdawczego. W ciągu trzech miesięcy od dnia zakończenia realizacji ostatniego przedsięwzięcia finansowanego z udostępnionych środków Fundusz miał przekazać do NFOŚiGW sprawozdanie końcowe z realizacji przedsięwzięć oraz rozliczenie ekologiczne i rzeczowe.

Załącznikami do aneksu były wzory: wniosku o udostępnienie środków, wniosku o wypłatę środków, sprawozdania półrocznego z realizacji przedsięwzięć, sprawozdania końcowego z realizacji przedsięwzięć, rozliczenia ekologicznego i rzeczowego.

(akta kontroli, str. 100-102)

Aneks nr 2 z dnia 5 lutego 2020 r. wprowadzono do ww. umowy udostępnienia środków w formie dotacji w ramach PPCP założenia odnoszące się do budżetu programu na lata 2019-2020: środki udostępnione przez NFOŚiGW w 2019 r. w wysokości 147 080 561 zł, środki do przekazania w 2020 r. do 200 000 000 zł. WFOŚiGW w 2019 r. przeznaczył środki własne w wysokości 5 000 000 zł, w 2020 r. zobowiązał się przeznaczyć środki własne w kwocie 987 500 zł.

(akta kontroli, str. 103-105)

Aneks nr 3 z dnia 1 lutego 2021 r. do ww. umowy ustalono budżet na lata 2019-2021: środki udostępnione przez NFOŚiGW w 2019 r. wyniosły 147 080 561 zł, w 2020 r. – 199 326 053 zł, w 2021 r. NFOŚiGW udostępnić miał do 150 000 000 zł, WFOŚiGW w 2019 r. przeznaczył środki własne w wysokości 5 000 000 zł, w 2020 r. – 987 500 zł, w 2021 r. Fundusz zobowiązał się przeznaczyć środki własne w kwocie 750 000 zł.

(akta kontroli, str. 106-109)

W dniu 9 marca 2021 r. zawarty został aneks nr 4 do umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na dotacje, zgodnie z którym WFOŚiGW mógł wykorzystać udostępnione w 2021 r. środki na realizację przedsięwzięć, dla których podjął uchwały o dofinansowaniu od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli, str. 110-112)

Zgodnie z postanowieniami umowy udostępniania środków na pożyczki strony ustaliły roczny budżet na 2019 r., na który składały się środki NFOŚiGW w zadeklarowanej wysokości 15 000 000 zł i środki WFOŚiGW w kwocie nie mniejszej niż 30 000 000 zł. Fundusz miał zgłaszać umotywowane zapotrzebowanie na środki na wniosku stanowiącym wzór do umowy. Wniosek mógł być składany nie częściej niż dwa razy w roku (nie później niż do 28 lutego 2019 r. i do 15 października 2019 r.). Środki NFOŚiGW miały być przekazane na wyodrębniony rachunek bankowy. Odsetki naliczone na rachunku miały być przekazywane do NFOŚiGW co kwartał do 30 dnia następnego miesiąca po zakończeniu kwartału. W przypadku wypowiedzenia, rozwiązania albo odstąpienia od umowy z beneficjentem Fundusz był zobowiązany do zwrotu NFOŚiGW przekazanych na dane przedsięwzięcie środków wraz z odsetkami w terminie do 7 dni od dnia uzyskania środków od beneficjenta lub ich wyegzekwowania. Fundusz był również zobowiązany do zwrotu na rzecz NFOŚiGW udostępnionych w celu udzielania pożyczek środków na bieżąco w miarę dokonywanych spłat rat pożyczek przez beneficjentów końcowych. Spłacone przez beneficjentów odsetki kapitałowe od pożyczek stanowiły w 50% należność NFOŚiGW. Fundusz był zobowiązany przekazać spłacone odsetki w ww. wysokości na rachunek NFOŚiGW za okresy miesięczne w terminie do 30 dnia następnego miesiąca od daty wpłaty.

(akta kontroli, str. 113-116)

W związku ze zmianą PPCP powodującą z dniem 15 maja 2020 r. brak możliwości udzielania przez WFOŚiGW pożyczek w ramach Programu Fundusz zawarł z NFOŚiGW porozumienie dotyczące rozwiązania umowy udostępnienia środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek.

(akta kontroli, str. 117)

Uchwałami Rady Nadzorczej WFOŚiGW z dnia 31 października 2018 r., 17 grudnia 2018 r. i 23 stycznia 2020 r. w sprawie wspólnego finansowania przedsięwzięć w ramach PPCP przez NFOŚiGW i WFOŚiGW ustalono, iż Fundusz przeznaczy:

- w 2018 r. kwotę 500 000 zł na dofinansowanie w formie dotacji,
- w 2019 r. kwotę 5 000 000 zł na dofinansowanie w formie dotacji i kwotę 30 000 000 zł na dofinansowanie w formie pożyczek,
- w 2020 r. kwotę 987 500 zł na dofinansowanie w formie dotacji i kwotę 10 000 000 zł na dofinansowanie w formie pożyczek,
- w 2021 r. kwotę 750 000 zł na dofinansowanie w formie dotacji.

(akta kontroli, str. 118-125)

W kwestii nie opracowania przez Fundusz planu wdrożenia PPCP na lata 2018-2029, zgodnie z zaleceniem NFOŚiGW z dnia 7 stycznia 2019 r. Prezes Zarządu wyjaśnił, iż okres realizacji Programu (wrzesień – grudzień 2018 r.), jak również toczące się rozmowy na temat wprowadzania zmian w Programie uniemożliwiły przeprowadzenie miarodajnych szacunków, dla kolejnych lat realizacji PPCP. W związku z tym Fundusz przyjął za wyznacznik, że liczba wpływających wniosków, a tym samym zawieranych umów, nie będzie mniejsza niż w poprzedzającym trzy miesięcznym okresie. Na podstawie szacunkowych danych (materiały o charakterze roboczym) przedstawionych przez WFOŚiGW w dniu 16 stycznia 2019 r. NFOŚiGW przyjął plan wdrożenia PPCP. Żaden z dokumentów Programowych nie nakładał na Fundusz obowiązku opracowania planu wdrażania.

Zdaniem Funduszu opracowanie takiego planu nie jest możliwe z uwagi na dynamikę zmian jakie zachodzą we wdrażaniu Programu. Autorem Programu jest NFOŚiGW i to jego zadaniem jest przygotowanie planu wdrożenia oraz zapewnienie finansowania Programu, uwzględniając zmiany oraz biorąc pod uwagę liczbę składanych wniosków i zawieranych umów o dofinansowanie. NFOŚiGW podejmuje decyzje w przedmiocie zmian Programu, koordynuje działania wojewódzkich funduszy.

(akta kontroli, str. 1104-1108)

4. W celu oceny wniosków o dofinansowanie składanych przez beneficjentów w ramach PPCP opracowana została karta oceny wniosku, która zawierała m.in.: nazwę przedsięwzięcia, wnioskowaną kwotę dofinansowania w formie dotacji, wnioskowaną kwotę dofinansowania w formie pożyczki, koszt całkowity przedsięwzięcia, koszty kwalifikowalne przedsięwzięcia. W karcie oceny określono również kryteria dostępu (np.: terminowość złożenia wniosku, kompletność i prawidłowość wniosku, zgodność celu i rodzaju, okresu realizacji przedsięwzięcia z PPCP) oraz kryteria jakościowe dopuszczające (np.: spełnianie przez modernizowane/instalowane źródła ciepła wymagań Programu, zgodność kosztów kwalifikowalnych z wymogami Programu).

(akta kontroli, str. 4-5, 126-129)

Od 15 maja 2020 r. do oceny wniosków o dofinansowanie w formie dotacji w ramach PPCP przyjęto listę sprawdzającą stanowiącą załącznik nr 1 do procesu obsługi PPCP. Lista zawierała pytania dot. spełniania zarówno kryteriów formalnych (tj.: terminowość, kompletność i prawidłowość wniosku, przynależność wnioskodawcy do katalogu beneficjentów Programu, zgodność celu, rodzaju i okresu realizacji przedsięwzięcia z Programem) oraz kryteriów merytorycznych (tj.: zgodność kosztów kwalifikowalnych z Programem, spełnianie wymagań Programu przez źródła ciepła, będące przedmiotem przedsięwzięcia).

(akta kontroli, str. 4-5, 126-132)

Zarządzeniem nr 3-2019 Prezesa Zarządu Funduszu z 15 stycznia 2019 r. oraz tym samym numerem zarządzenia z dnia 6 czerwca 2019 r. wprowadzono wzory umowy dotacji i umowy pożyczki dla PPCP. Załącznikiem do umowy dotacji miało być zestawienie rzeczowo-finansowe, wzór wniosku o płatność, zabezpieczenie dotacji – weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową, oświadczenie właściciela/współwłaścicieli jednorodzinnego budynku mieszkalnego/nieruchomości o wyrażeniu zgody na realizację przedsięwzięcia w ramach PPCP, oświadczenie współmałżonka o wyrażeniu zgody na zaciągnięcie przez współmałżonka zobowiązań wynikających z umowy dotacji. Dodatkowym załącznikiem do umowy pożyczki miał być prognozowany harmonogram spłat pożyczki, zabezpieczenie pożyczki – weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową, dokument potwierdzający ustanowienie dodatkowego zabezpieczenia.

(akta kontroli, str. 133-152)

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że pierwszy nabór został ogłoszony od dnia 18 września 2018 r. Wśród zasad przyjętych przez autorów Programu znalazły się również umowa pożyczki oraz umowa dotacji. Podczas dalszych konsultacji (na spotkaniach Prezesów oraz pracowników merytorycznych funduszy) poruszane były kwestie, których nie dało się jednoznacznie wyjaśnić na podstawie dokumentów. W tym czasie pojawiały się również wątpliwości dotyczące przyjętych w Programie wzorów umów. Wynikały one głównie z różnic związanych z wewnętrzną dokumentacją poszczególnych funduszy wojewódzkich (...) W styczniu 2019 r. na spotkaniu z NFOŚiGW przyjęto rozwiązanie, że każdy z wojewódzkich funduszy opracuje swoje własne wzory umów.

(akta kontroli, str. 1613-1617)

Zarządzeniem nr 17-2019 Prezesa Zarządu Funduszu z dnia 3 grudnia 2019 r. wprowadzono nowy wzór umowy dotacji dla wniosków złożonych od 29 lipca 2019 r. Umowa dotacji miała charakter informacji o zaakceptowaniu przez WFOŚiGW oświadczenia woli zawarcia umowy dotacji przez beneficjenta.

(akta kontroli, str. 153-156)

Kolejną zmianę wzoru umowy dotacji dla wniosków złożonych od 15 maja 2020 r. wprowadzono Zarządzeniem nr 19-2020 Prezesa Zarządu Funduszu z dnia 2 lipca 2020 r. Umowa dotacji miała charakter informacji o podjęciu przez WFOŚiGW decyzji o dofinansowaniu przedsięwzięcia na podstawie wniosku o dofinansowanie złożonego przez beneficjenta w ramach PPCP.

(akta kontroli, str. 157-160)

Ponadto odnośnie do oceny wniosków o płatność obowiązywały następujące procedury:

- Procedura oceny wniosków o płatność dla wersji 2.0, 3.0 oraz 4.0⁵ złożonych w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”⁶,
- Procedura oceny wniosków o płatność dla wersji 5.0 złożonych w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”⁷,
- Procedura oceny wniosków o płatność dla umów o dofinansowanie zawartych dla wniosków o dofinansowanie składanych przed 14 maja 2020 r. w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”⁸,
- Procedura oceny wniosków o płatność dla umów o dofinansowanie zawartych dla wniosków o dofinansowanie składanych po 15 maja 2020 r. w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”⁹.

Przed dniem przyjęcia pierwszej wersji dokumentu, tj. *Procedura oceny wniosków o płatność*, tj. dniem 27 stycznia 2021 r. Fundusz dokonywał oceny wniosków o płatność w oparciu o m.in. udostępniony przez autorów PPCP dokument, tj. *Zasady udzielania dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”* do użytku wewnętrznego wojewódzkich funduszy.

W kolejnych wersjach PPCP ustanowionego przez NFOŚiGW nie określono terminu na rozpatrzenie wniosku o płatność pod względem jego poprawności i kompletności, a w procedurach wewnętrznych WFOŚiGW nie zostały przyjęte – np. w sposób instrukcyjny – żadne terminy wykonywania czynności, w tym termin na rozpatrzenie wniosku o płatność w ramach PPCP.

(akta kontroli, str. 1174-1203)

5. WFOŚiGW w dniu 7 grudnia 2020 r. podpisał porozumienie z NFOŚiGW oraz pozostałymi funduszami. Przedmiotem tego porozumienia była wspólna realizacja obsługi Programu w systemach NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich. Jednym z elementów porozumienia było również uruchomienie działań dotyczących ścieżki bankowej.

(akta kontroli, str. 166-170)

Dodatkowo, jak wyjaśnił Prezes Zarządu, Fundusz udostępnił zasoby informatyczne i środowisko testowe do realizacji tego zadania firmie Prolan. Rozwiązanie to po przejściu pozytywnych testów było instalowane na serwerach pozostałych funduszy. WFOŚiGW brał również czynny udział w testowaniu wypracowanych rozwiązań komunikujących banki z NFOŚiGW (API). W umowie serwisowej podpisanej z firmą Prolan na realizację obsługi wdrożonego systemu

⁵ Przyjęte przez Fundusz nazwy robocze kolejnych wersji Programu – na potrzeby obsługi poszczególnych naborów wniosków o dofinansowanie.

⁶ Przyjęta Uchwałą Nr 199-2021 Zarządu WFOŚiGW z dnia 27 stycznia 2021 r.

⁷ Tamże.

⁸ Przyjęta Uchwałą Nr 1093-2021 Zarządu WFOŚiGW z dnia 26 maja 2021 r.

⁹ Tamże.

przewidziano również odpowiednią liczbę roboczogodzin na uruchomienie ścieżki bankowej. Pracownicy Funduszu są gotowi do współpracy w zakresie wprowadzania nowych rozwiązań, ich testowania, zgłaszania potrzeb i/lub pomysłów związanych z ich udoskonaleniem oraz śledzeniem postępów realizacji prac.

(akta kontroli, str. 4-5, 165)

6. W kwestii udostępnienia wnioskodawcom stanowiska komputerowego Prezes Zarządu podał, iż w okresie przed Pandemią COVID-19¹⁰ WFOŚiGW udostępniał stanowisko komputerowe beneficjentom Programu „Czyste Powietrze” w siedzibie Funduszu. Stanowisko umożliwiało samodzielne przeprowadzenie kompletnego procesu uzupełniania wniosku, było wyposażone w stały dostęp do internetu oraz drukarkę. Dodatkowo, w razie konieczności osoba mogła uzyskać pomoc pracownika Funduszu, niezbędną do aplikowania o środki (w tym prawidłowe wypełnienie dokumentacji). Po przeprowadzonym corocznym audycie bezpieczeństwa i weryfikacji stanowiska dla beneficjentów przez audytora zewnętrznego, na stanowisku zostały wdrożone również dodatkowe zabezpieczenia minimalizujące ryzyko wycieku danych osobowych. W oddziałach zamiejscowych w razie takiej potrzeby wnioski były przygotowywane wspólnie z beneficjentem przez pracownika oddziału. Po zniesieniu obostrzeń związanych z epidemią wywołaną przez wirus SARS-Cov-2 ponownie zostanie uruchomione stanowisko komputerowe dla zainteresowanych.

(akta kontroli, str. 4-5, 171)

7. Pierwsze porozumienia zostały podpisane 8 lipca 2019 r. z 9 gminami: Bobowa, Bystra-Sidzina, Charsznica, Korzenna, Miechów, Rabka-Zdrój, Stary Sącz, Szaflary, Grybów (miasto). Do końca 2019 r. do wspólnej realizacji Programu przystąpiły 52 gminy. Po zmianach w Programie (od 15 maja 2020 r.) zaktualizowano zadania gminy, które były korzystniejsze dla samorządu, co zwiększyło liczbę podpisanych umów do 81 (stan na koniec 2020 r.). Po wejściu w życie nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska w III kwartale 2020 r. i nałożeniu obowiązków wydawania tzw. zaświadczeń o dochodach i wejściu w życie II części Programu Priorytetowego gminy uzyskały ponadto dodatkową pomoc od WFOŚiGW. W grudniu 2020 r., po otrzymaniu alokacji środków z Narodowego Funduszu, uruchomione zostało dodatkowe wsparcie dla gmin w postaci zwrotu środków (odpowiednio 100 zł lub 50 zł za wniosek złożony do WFOŚiGW). W 2021 r. (do 24 maja) porozumienia z Funduszem zawarły w sumie 123 gminy.

(akta kontroli, str. 4-5, 172-216, 1062, 1073-1076)

Pismem z dnia 2 czerwca 2020 r. Burmistrz Miasta Mszana Dolna wypowiedział porozumienie zawarte z WFOŚiGW w dniu 29 lipca 2019 r. (ze względu na brak akceptacji propozycji zmian porozumienia).

Po trzymiesięcznym okresie wypowiedzenia z dniem 8 września 2020 r. gmina przerwała współpracę z Funduszem.

(akta kontroli, str. 217-226)

Prezes Zarządu podał, iż od marca 2021 r., tj. od momentu ogłoszenia nowych zachęt dla gmin oraz zwiększenia puli dofinansowania, gminy były zobowiązane do złożenia deklaracji, w formie pisemnej, chęci przystąpienia do współpracy z WFOŚiGW. Gminy, które podpisały porozumienia z WFOŚiGW przed ogłoszeniem dodatkowego finansowania, jak i wszystkie gminy „nowe”, mogły zapoznać się treścią umowy porozumienia oraz katalogiem kosztów kwalifikowanych od kwietnia 2021 r. Wzory były udostępnione gminom na stronie Programu –

¹⁰ W czasie pandemii COVID-19 Fundusz wprowadził ograniczenia w swobodnym dostępie do swojej siedziby, a beneficjenci przyjmowani byli wyłącznie na wydzielonych stanowiskach zlokalizowanych przy wejściu do budynku.

czystepowietrze.gov.pl oraz przesłane bezpośrednio do gmin z wykorzystaniem drogi komunikacji elektronicznej (e-mail).

(akta kontroli, str. 316, 402-403)

Dwie gminy (Poronin i Łapsze Niżne), które zawarły porozumienie z WFOŚiGW w oparciu o pierwotne warunki, zgłosiły, iż po przeanalizowaniu zapisów nowych porozumień, rezygnują z podpisania aneksu z WFOŚiGW. Obydwie gminy przesłały do Funduszu pisma, w których zadeklarowały chęć dalszej współpracy, ale na dotychczasowych warunkach. W odpowiedzi na informacje Fundusz wystosował pisma, w którym wniósł o ponowne rozpatrzenie decyzji, jednocześnie ponownie deklarując pomoc dla gmin np. dotyczącą szkolenia pracowników z zasad Programu.

(akta kontroli, str. 227-234)

Odnośnie do przyczyn niezawierania do dnia rozpoczęcia kontroli NIK z gminami „nowych” porozumień/aneksów do porozumień w ramach PPCP obligujących do uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego Prezes Zarządu wyjaśnił, iż WFOŚiGW w jest trakcie zawierania porozumień/aneksów do porozumień z gminami na nowych zasadach tj. wprowadzających nowe zachęty dla gmin (refundacja kosztów działań informacyjno-promocyjnych). Do zawierania porozumień/aneksów, w pierwszej kolejności konieczne było podpisanie umowy udostępnienia środków pomiędzy Funduszem a NFOŚiGW. Porozumienie zakłada, że całość środków na ten cel zostanie pokryta ze środków udostępnionych przez Narodowy Fundusz. Pierwsza transza środków w formie zaliczki, w wysokości 9 000,00 zł wypłacana jest gminie w terminie do 15 dni roboczych od dnia wejścia w życie porozumienia pomiędzy Funduszem a gminą. Kolejne transze (łącznie do 21 000,00 zł) wypłacane będą w formie refundacji. Przed zawarciem umowy z Narodowym Funduszem, w terminie do 6 kwietnia 2021 r., zobowiązani byliśmy do złożenia wniosku o udostępnienie środków NFOŚiGW z przeznaczeniem na pokrycie kosztów uruchomienia i prowadzenia punktu konsultacyjno-informacyjnego w gminach w ramach wdrażania PPCP. Wniosek został przesłany ePUAP w dniu 31 marca 2021 r. Na jego podstawie została przygotowana umowa przesłana do Funduszu, finalnie podpisana przez obie strony w dniu 16 kwietnia 2021 r. Po zawarciu umowy w dniu 21 kwietnia 2021 r., zgodnie z § 3 umowy został złożony wniosek o wypłatę środków. Bez otrzymania środków z NFOŚiGW Fundusz nie mógł podpisywać nowych porozumień/aneksów, ponieważ istniało uzasadnione ryzyko niewywiązania się z porozumień i opóźnieniu wypłat zaliczek dla gmin.

Środki przeznaczone na punkty konsultacyjne w gminach zostały przekazane do Funduszu w dniu 11 maja 2021 r. Po otrzymaniu alokacji środków Fundusz podjął niezwłocznie kolejne działania mające na celu podpisywanie porozumień z gminami. Na etapie przygotowania nowych porozumień/aneksów gminy zgłaszały także wiele pytań, które dotyczyły porozumień i zapisów nowego porozumienia. Fundusz otrzymał wzór porozumienia do stosowania i nie mógł dokonywać zmian jego treści, co spotkało się z dezaprobatą części gmin. Dwie gminy zgłosiły, iż pozostaną na dotychczasowych warunkach porozumienia, tym samym rezygnując z możliwości otrzymania dodatkowych środków na prowadzenie punktów konsultacyjnych. W odpowiedzi zostało im odesłane pismo z ponowną zachętą do zmiany tej decyzji. Jedna z gmin zgłosiła szerokie zastrzeżenia dotyczące zakresu obowiązków, które leżą po stronie pracowników gminy. W odpowiedzi Fundusz wyjaśnił powstałe wątpliwości i jeszcze raz ponowił apel o podpisanie porozumienia i przystąpienie do wspólnej realizacji Programu. Zgodnie z treścią komunikatów dotyczących zachęt dla gmin i możliwości uzyskania środków na ten cel, istnieje możliwość refundacji kosztów ponoszonych już od 1 kwietnia 2021 r. (porozumienie nie musiało być podpisane w tym dniu).

Sukcesywnie przygotowywane są nowe porozumienia oraz aneksy do zawartych porozumień, tak aby każda gmina mogła otrzymać dodatkowe środki finansowe. Ze względu na trwający stan epidemii COVID-19 preferowaną formą podpisywania porozumień jest forma elektroniczna (za pośrednictwem korespondencji ePUAP), jednak jeżeli gmina wystąpi z chęcią podpisania porozumienia w siedzibie Funduszu, zostanie zorganizowane spotkanie z zachowaniem wszelkich obostrzeń sanitarnych.

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli porozumienie na nowych warunkach, przygotowane zostały 42 porozumienia, wysłane do gmin 22, z czego 9 gmin przesłało podpisane dokumenty i tym samym zawarła porozumienie z Funduszem.

(akta kontroli, str. 316, 402-404)

Według stanu na 30 lipca 2021 r. 171 gmin zawarło porozumienia/aneksy do porozumień z WFOŚiGW.

(akta kontroli, str. 1618-1621)

Odnośnie do prowadzonych przez Fundusz działań, mających na celu zachęcanie gmin do zawierania porozumień Prezes Zarządu podał, iż począwszy od lipca 2019 r. WFOŚiGW prowadził czynne działania informacyjno-promocyjne, zachęcające małopolskie gminy do zawierania porozumień dotyczących realizacji PPCP. Oprócz cyklicznie wysyłanych wiadomości mailowych mobilizujących gminy do włączenia się w obsługę Programu, WFOŚiGW organizował również szkolenia, w swojej siedzibie i w siedzibach gmin. Ponadto, informacje na temat programu przekazywano podczas różnego rodzaju spotkań Prezesa Zarządu z wóldarzami gmin, konferencji, wyjazdów, jak również Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Małopolski. W 2020 r. po zmianach w Programie uwzględniających nową rolę i zadania samorządów, gminy były cyklicznie informowane na temat zmian w porozumieniach oraz zachęcane do współpracy z Funduszem. W ramach akcji promocyjnej "Mobilne biuro" Doradcy Energetyczni, działający w ramach Funduszu odwiedzili 68 gmin w Małopolsce, promując Program oraz wspomagając gminy w zakresie informowania mieszkańców na temat dofinansowania – co z pewnością przysporzyło zainteresowania wśród wóldarzy – po wakacjach podpisano kolejne kilkanaście porozumień. WFOŚiGW podpisał ponadto porozumienie ze Stowarzyszeniem Metropolia Krakowska, które zrzesza w sobie 15 gmin. W ramach tej współpracy Fundusz realizował cykliczne spotkania na temat Programu oraz regularnie wspiera pracowników gmin (konsultacje mailowe i telefoniczne). Porozumienie zostało podpisane w grudniu 2020 r. W ramach zachęty pracownicy Funduszu regularnie szkolili pracowników gmin na temat zagadnień związanych z Programem. W ramach wsparcia dla pracowników gmin, oddelegowanych do realizacji zadań związanych z PPCP, Fundusz "przypisał" każdej gminie (bez względu na fakt czy zawarła już porozumienie czy nie) dedykowanego do współpracy pracownika Funduszu. Informacja na temat możliwości zawierania porozumień była przekazywana gminom także podczas konferencji współorganizowanych przez inne jednostki. W kwietniu i listopadzie 2019 r. odbywały się Małopolskie Konferencje Samorządowe (XVIII i XIX edycja). W czerwcu 2019 r. w Rzepienniku Strzyżewskim odbyła się konferencja dotycząca możliwych dofinansowań do inwestycji związanych z ochroną środowiska w gminach. Informacje na temat podpisywanych porozumień były też regularnym tematem w lokalnych mediach. Na stronie Funduszu znajdowały się też informacje o podpisywanych porozumieniach, co pokazywało zarówno liczbę podpisywanych umów, jak i ich zakres.

(akta kontroli, str. 4-5, 235-258, 387-390)

8. W ramach współpracy z gminami przy realizacji PPCP, WFOŚiGW prowadził monitoring wykonania przez gminy ich obowiązków.

- 1) prowadzono szkolenia dla pracowników gmin oddelegowanych do realizacji programu w gminach.
- 2) w Zespole Klienta Indywidualnego, zajmującego się obsługą PPCP w WFOŚiGW, wytypowano pracowników, którzy byli odpowiedzialni za bezpośrednie kontakty z przedstawicielami gmin,
- 3) na bieżąco informowano gminy o zmianach jakie nastąpiły w wyniku realizacji PPCP,
- 4) zbierano i interpretowano dane pozyskane od beneficjentów i potencjalnych beneficjentów programu na temat obsługi i efektów realizowanych przez gminy działań,
- 5) weryfikowano sprawozdania z realizacji PPCP,
- 6) monitoring pod kątem informatycznym poprzez portal beneficjenta oraz rejestr wniosków składanych z danej gminy.

(akta kontroli, str. 4-5, 164)

9. Do dnia rozpoczęcia kontroli NFOŚiGW nie uruchomiło instrumentu finansowego udzielania pożyczek gminom, które miały być następnie udzielane beneficjentom PPCP.

(akta kontroli, str. 4-5, 260)

10. W kwestii rozeznania przez WFOŚiGW ile budynków powinno być objęte PPCP i jaka liczba wniosków powinna wpłynąć z każdej gminy Prezes Zarządu podał, m.in., iż w czasie kiedy uruchamiany był Program obowiązywała uchwała Nr XXXII/451/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie „Programu Ochrony Powietrza Województwa Małopolskiego” zmienionej uchwałą Nr VII/70/11 z dnia 28 lutego 2011 r. oraz uchwałą Nr XLII/662/13 z dnia 30 września 2013 r. W ww. dokumencie określono:

- wymagany efekt ekologiczny ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza dla każdej z gmin w województwie małopolskim w podziale na dwa czasookresy, tj. lata 2017-2019 oraz 2020-2023. Efekt ekologiczny uwzględniał indywidualny cel dla każdej małopolskiej gminy w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza takich substancji jak: pyły PM_{2,5} oraz PM₁₀, benzo(a)piren oraz dwutlenek węgla,
- szacunkowy zakres rzeczowy działania dotyczący wymiany lub likwidacji źródeł ciepła na paliwa stałe w odniesieniu do całego obszaru Małopolski, w podziale na dwa czasookresy, tj.: lata 2017-2019, ze wskazaniem szacunkowej liczby instalacji do wymiany w ilości 226 do 243 tys. oraz lata 2020-2023, ze wskazaniem szacunkowej liczby instalacji do wymiany w ilości 259 do 297 tys. Na podstawie zagregowanej liczby kotłów, która była przewidywana do wymiany na terenie całej Małopolski we wskazanych wyżej dwóch okresach czasowych oraz na podstawie szacunkowych celów redukcji emisji zanieczyszczeń dla poszczególnych gmin można było wywnioskować jakie cele, co do ilości wymienianych instalacji założono w Programie ochrony powietrza dla poszczególnych małopolskich gmin w latach 2017-2020 oraz 2021-2023.

W ww. uchwale Sejmiku Województwa Małopolskiego oszacowano także planowane koszty prac termomodernizacyjnych w budownictwie mieszkaniowym w latach 2017-2019 oraz 2020-2023, w podziale województwa małopolskiego na dwie strefy, tj. strefę Tarnów oraz strefę małopolską. Wskazać należy, że analiza zapisów ww. uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego, co do metodyki przyjętych obliczeń wskazywała na to, że podawane wartości mają charakter szacunkowy, gdyż opierają się na ekstrapolacji wyników badań określonej próby losowej wybranych gmin w Małopolsce. Wobec powyższego można stwierdzić, iż WFOŚiGW na podstawie danych z Programu ochrony powietrza znał wyłącznie

szacunkowe potrzeby co do termomodernizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Natomiast podkreślić należy, że liczba składanych wniosków o dofinansowanie w Programie „Czyste Powietrze”, w poszczególnych latach jest trudna do dokładnego przewidzenia, gdyż zależy od wielu czynników jak na przykład:

- rzeczywiste potrzeby i możliwości finansowe mieszkańców województwa, a przede wszystkim chęć skorzystania z Programu,
- dotarcie z informacją do mieszkańców nt. możliwości skorzystania z Programu,
- skala dostępności finansowania inwestycji dotyczących poprawy efektywności energetycznej oraz OZE z innych programów pomocowych (np. RPO WM, gminne programy wsparcia, inne środki publiczne),
- intensywność kontroli i ewentualne sankcje za niewywiązywanie się z wymogów określonych w uchwałach antysmogowych.

W związku z powyższym należy wyraźnie rozróżnić liczbę budynków, które powinny/mogą być objęte Programem od liczby budynków, które zgodnie z wolą ich właścicieli zostaną faktycznie zgłoszone do PPCP. Aktualnie, biorąc pod uwagę czas wdrażania Programu od otwarcia naboru oraz liczbę dotychczas złożonych wniosków o dofinansowanie i zakładając, że tempo wymiany kotłów w najbliższych latach będzie się zwiększać można szacować, iż rocznie wpływać będzie ponad 10 tys. wniosków o dofinansowanie. Biorąc pod uwagę zapisane w uchwałach antysmogowych dla Małopolski (z wyłączeniem miasta Krakowa na terenie, którego od 1 września 2019 r. obowiązuje zakaz spalania paliw stałych) terminy na likwidację kotłów pozaklasowych (koniec roku 2022) oraz kotłów klasy III i IV (koniec 2026 roku) można spodziewać się zwiększonej ilości wniosków o dofinansowanie szczególnie na przełomie lat 2022/2023 oraz 2026/2027.

Ponadto należy nadmienić, iż posiadamy informację, iż w aktualnie obowiązującym Programie Ochrony Powietrza Województwa Małopolskiego – „Małopolska w zdrowej atmosferze” (przyjętym uchwałą nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r.) wskazano na potrzebę wymiany 378 tys. kotłów pozaklasowych oraz kotłów klasy III i IV w latach 2020-2026. Dodatkowo zapisy zaktualizowanego Programu nakładają na gminy m.in. obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł ciepła i instalacji odnawialnych źródeł energii w budynkach mieszkalnych, budynkach niemieszkalnych i budynkach użyteczności publicznej na terenie gminy:

- co najmniej 70% budynków do końca 2021 roku,
- co najmniej 90% budynków do 30 czerwca 2022 roku.

Ponadto określono, że dane powinny być wprowadzone do elektronicznej *Bazy inwentaryzacji ogrzewania budynków w Małopolsce*. Po uruchomieniu Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) należy podjąć współpracę z kominiarzami i powiatowymi inspektoratami nadzoru budowlanego w celu pełnej inwentaryzacji źródeł na paliwa stałe. Konieczna jest bieżąca aktualizacja bazy inwentaryzacji na podstawie danych przekazywanych przez właścicieli i zarządców budynków oraz pozyskiwanych w ramach prowadzonych kontroli.

Najbardziej dokładnych i precyzyjnych danych co do lokalizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych wymagających wymiany źródła ciepła, dostarczy dopiero CEEB, która tworzona będzie na mocy przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków¹¹ Dopiero powyższe działania pozwolą na zagregowanie realnych danych o stanie źródeł ciepła na obszarze gmin województwa Małopolskiego. Dodatkowo w Programie Ochrony Powietrza Województwa Małopolskiego zapisano, że gminy objęte uchwałą antysmogową dla

¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 554.

Małopolski poprzez swoje działania powinny doprowadzić do sytuacji, w której liczba zainstalowanych urządzeń grzewczych, które nie spełniają wymagań uchwały antysmogowej:

- od 1 stycznia 2023 r. nie przekroczy 15% wszystkich zainstalowanych urządzeń grzewczych na terenie gminy,
- od 1 stycznia 2027 r. nie przekroczy 3% wszystkich zainstalowanych urządzeń grzewczych na terenie gminy.

Zapis ten nie zwalnia podmiotów objętych uchwałą antysmogową z przestrzegania zapisów ww. uchwały, tj. pełnego dostosowania do jej wymagań w wyznaczonych terminach. Nie zwalnia on również organów kontrolnych z obowiązku egzekwowania wymagań uchwały antysmogowej.

Podpisanie porozumień o współpracy z gminami pomoże w realizacji działań na rzecz wdrażania PPCP. Inicjatywa oddolna w miejscu zamieszkania wnioskodawcy ułatwi dostęp do informacji o Programie oraz może mieć wpływ na zwiększenie ilości składanych wniosków.

(akta kontroli, str. 4-5, 262)

Zgodnie z warunkami porozumień dot. realizacji PPCP zawieranych z WFOŚiGW, gminy zobligowane były m.in. do identyfikacji budynków, których właściciele mogliby być potencjalnymi wnioskodawcami, a ponadto – w ramach realizacji zadań przewidzianych w Programie ochrony powietrza – gminy były zobowiązane do przekazywania stosownych informacji na potrzeby prowadzenia *Bazy inwentaryzacji ogrzewania budynków w Małopolsce* (zadanie realizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego).

(akta kontroli, str. 166-216)

W kwestii przekazywania przez WFOŚiGW gminom, z którymi zawarł porozumienia dotyczące realizacji PPCP szczegółowych informacji na temat zrealizowanych inwestycji przez poszczególnych mieszkańców gminy (m.in. dokładną lokalizację budynku, w którym wykonano prace inwestycyjne, zakres zrealizowanych inwestycji – termomodernizacja/wymiana źródła ciepła) Prezes Zarządu Funduszu wyjaśnił, iż razem z porozumieniem dot. realizacji PPCP gminy podpisują z Funduszem umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych beneficjentów programu. Na tej podstawie po zgłoszeniu pracowników wyznaczonych do realizacji zadań w ramach programu Fundusz nadaje wskazanym pracownikom dostęp do zestawienia wniosków z terenu danej gminy. Zestawienia zostały udostępnione gminom od 30 września 2019 r. W chwili obecnej do zestawień dostęp ma 207 osób uprawnionych z gmin.

Od 2018 r. PPCP ulegał modyfikacjom. Zmieniane były również zapisy dotyczące przetwarzania przez Fundusz danych osobowych wnioskodawców, w tym także dotyczących możliwości przekazywania danych innym podmiotom. Do zmiany Programu (lipiec 2019 r.) zapisy nie pozwalały na przekazanie danych osobowych (dane teleadresowe również należą do takich danych) innym podmiotom niż wynika to z przepisów prawa. Obowiązujący w tym okresie zapis (cyt.): *Odbiorcami danych osobowych będą te podmioty, którym WFOŚiGW, jako administrator danych osobowych, ma obowiązek przekazywać dane na gruncie obowiązujących przepisów prawa.* Dopiero wprowadzenie współpracy z gminami i podpisanie umów powierzenia przetwarzania danych rozszerzyło te zapisy do obecnych uzupełnionych m.in. o zapis (cyt.): *Dane osobowe są powierzone gminie w celu złożenia wniosku o dofinansowanie przez wnioskodawcę.* Jednak, aby dane zostały przekazane konieczne jest zawarcie porozumienia o współpracy oraz zawarcie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych.

Dane przekazywane mogą być tylko dla wniosków, które zostały złożone po zawarciu ww. dokumentów. Jeżeli gmina nie podpisała stosownych dokumentów,

Fundusz przyjął, że przekazywane mogą być tylko dane ilościowe np. liczba wymienionych kotłów, bez danych mogących powiązać przedsięwzięcie z Wnioskodawcą, np. adres budynku. Największa liczba zapytań na temat wniosków o dofinansowanie z gminy była przesyłana do Funduszu na początku roku kalendarzowego. Przyjętą drogą było udostępnienie wszystkich danych, które są możliwe w danym momencie (lub za wnioskowany okres) oraz zgodnie z regulacjami dotyczącymi ochrony danych. Fundusz nigdy nie odmówił gminie przekazania informacji, jednak zawsze działał zgodnie z regulacjami prawnymi dotyczącymi ochrony danych osobowych i przekazywał tylko te dane, na które pozwalały odpowiednie przepisy. Zakres przekazywania danych był każdorazowo konsultowany z Inspektorem Ochrony Danych Osobowych.

(akta kontroli, str. 316, 399-400)

11. Odnośnie do zgłaszania się potencjalnych beneficjentów zainteresowanych zwiększonym poziomem dofinansowania w okresie od 15 maja do 1 października 2020 r. Prezes Zarządu wyjaśnił, że w dniu 15 maja 2020 r. na stronie Funduszu ukazał się komunikat dotyczący wprowadzenia zmian w naborze wniosków w ramach PPCP. Zgodnie z zapisami w komunikacie wprowadzono dwa poziomy dofinansowania – podstawowy oraz podwyższony. Poziom podstawowy obowiązywał od dnia wejścia zmian Programu tj. od 15 maja 2020 r. Natomiast nabór dla beneficjentów kwalifikujących się do Części 2 Programu (podwyższony poziom dofinansowania) miał się odbywać na podstawie odrębnego ogłoszenia. Do uruchomienia Części 2 Programu niezbędne były zmiany legislacyjne umożliwiające gminom wydawanie zaświadczeń o dochodach. W dniu 15 maja 2020 r. termin uruchomienia tej części Programu nie był znany i nie został podany. Do uruchomienia naboru, konieczne było między innymi przygotowanie procedury wydawania zaświadczeń o dochodzie przypadającym na jednego członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy. Wprowadzenie regulacji prawnej wymagało zmiany części przepisów w tym np. Prawa ochrony środowiska. Podstawami prawnymi zmian były:

- ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach ciekłych oraz niektórych innych ustaw¹²,
- rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 października 2020 r. w sprawie określenia wzoru żądania wydania zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego osoby fizycznej oraz wzoru tego zaświadczenia¹³.

W okresie przygotowania do wszystkich gmin w Polsce zostały wysłane dwa komunikaty:

- komunikat dla wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w sprawie obowiązku wydawania zaświadczeń o dochodach na potrzeby PPCP z 18 września 2020 r.
- komunikat dla gmin w związku z uruchomieniem drugiej części PPCP z 22 października 2020 r.

Nabór wniosków do 2 części Programu – poziom podwyższony – został uruchomiony w dniu 21 października 2020 r. Informacja nt. uruchomienia naboru została umieszczona między innymi na stronie Funduszu. Od tego samego dnia istniała możliwość składania wniosków do poziomu podwyższonego. We wcześniejszym okresie (tj. od 15 maja do 20 października 2020 r.) składanie wniosków do poziomu podwyższonego nie było możliwe. W tym okresie pracownicy Funduszu otrzymywali wiele zapytań (zarówno telefonicznie jak i w formie korespondencji e-mail) na temat terminu uruchomienia tej części Programu.

(akta kontroli, str. 4-5, 163, 265-268)

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 1565.

¹³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1713.

W grudniu 2020 r. na stronie WFOŚiGW ukazał się komunikat o braku możliwości finansowania kotłów na paliwa stałe (węgiel) od 1 stycznia 2021 r. Zmiana ta wynikała z obowiązującej uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego. Dodatkowo komunikat o planowanych zmianach dotyczących pułapów dochodowych dla poziomu podwyższonego oraz braku możliwości finansowania kotłów na paliwa stałe w całej Polsce został umieszczony na stronie internetowej Funduszu oraz na portalach społecznościowych w dniu 21 maja 2021 r. W dniu 27 maja 2021 r. (do 173 gmin) oraz w dniu 30 maja 2021 r. (do 9 gmin) zostało przesłane pismo wyjaśniające i przypominające o planowanych zmianach w Programie.

(akta kontroli, str. 316, 401)

12. W kwestii składania wniosków o dofinansowanie przez osoby zamieszkujące w zabudowie wielorodzinnej Prezes Zarządu wyjaśnił, iż od samego początku Program skierowany jest do właścicieli/współwłaścicieli budynków jednorodzinnych lub wydzielonych w budynkach jednorodzinnych lokali mieszkalnych. Przez budynek mieszkalny jednorodzinny, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, należy rozumieć budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. W trakcie wszystkich prowadzonych naborów wniosków sporadycznie zostały złożone wnioski o dofinansowanie do lokali, które były wydzielone w budynkach wielorodzinnych tj. w takich, w których były wydzielone więcej niż dwa lokale. Szacuje się, że liczba złożonych wniosków dla lokali wydzielonych w budynkach wielorodzinnych nie przekracza 4‰ wszystkich wniosków o dofinansowanie. Wraz z uruchomieniem w województwie zachodniopomorskim w dniu 14 kwietnia 2021 r. pilotażu Programu dotyczącego wymiany źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych, zainteresowanie tym rozwiązaniem wzrosło.

(akta kontroli, str. 4-5, 269)

13. Od momentu kiedy zostały przesłane do Funduszu pierwsze informacje/dokumenty nt. planowanego uruchomienia Programu pracownicy Funduszu zgłaszali liczne uwagi i pomysły mające na celu usprawnienie funkcjonowania systemu udzielania dofinansowania. Uwagi przekazywane były w korespondencji e-mail (w formie zbiorczych tabeli dot. dokumentów lub w kwestiach indywidualnych), zgłaszane osobiście (podczas organizowanych spotkań w siedzibie NFOŚiGW/on-line), lub przekazywane w rozmowach telefonicznych. Ważnym forum przekazywania doświadczeń związanych z realizacją Programu był Konwent Prezesów, w którego obradach uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Klimatu i Środowiska lub NFOŚiGW. Podczas tych spotkań zgłaszano uwagi oraz propozycje związane z usprawnieniem funkcjonowania PPCP. Część pracowników WFOŚiGW uczestniczyła w grupach roboczych powołanych przez NFOŚiGW dotyczących m.in.:

- sprawozdawczości,
- kwestii merytorycznych,
- zmian we wnioskach o płatność,
- testowania poprawności formularzy np. wniosków o dofinansowanie/płatność przed ich udostępnieniem do beneficjentów Programu,
- integracji systemów, np. Portal Beneficjenta, Generator wniosków o dofinansowanie/płatność,
- współpracy z bankami.

(akta kontroli, str. 4-5, 270-299)

W kwestii zgłaszania przez Fundusz uwag do NFOŚiGW dotyczących problemów związanych z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie, jak i wniosków o płatność Prezes Zarządu podał, iż: WFOŚiGW od samego początku, tj. od 2018 r. uczestniczył w konsultacjach dotyczących przygotowania dokumentacji do Programu. Zarówno przed przyjęciem programu, jak również przy każdej zmianie pracownicy Funduszu na bieżąco zgłaszali wszelkie wątpliwości i potencjalne problemy mogące mieć wpływ na jego realizację. W pierwszej wersji programu pracownicy dostrzegali problemy związane z koniecznością przeprowadzenia kontroli dopuszczającej po weryfikacji wniosku o dofinansowanie, a przed przekazaniem na zarząd. Dla późniejszych wersji programu zgłaszane były głównie uwagi mające na celu doprecyzowanie zapisów programu. W ostatnim czasie główne problemy jakie zostały poruszone to możliwość składania wniosków przy udziale pełnomocników oraz prowadzenie działalności gospodarczej w budynkach (sezonowo na powierzchni większej niż 30% całkowitej powierzchni budynku) oraz wprowadzenia konsekwencji dotyczących składania nieprawdziwych oświadczeń na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie. Pracownicy Zespołu Klienta Indywidualnego, a po zmianie struktury organizacyjnej pracownicy Zespołu Rozliczeń Klienta Indywidualnego analogicznie jak w przypadku wniosków o dofinansowanie na każdym etapie wdrażania PPCP oraz etapie jego aktualizacji zgłaszali autorom Programu kwestie związane m.in z niejasnością zapisów Programu, bazowaniu na oświadczeniach beneficjenta, procesem usprawniania etapu rozliczenia. Powyższe tematy poruszane były wielokrotnie podczas szkoleń czy podczas licznych telekonferencji prowadzonych przez pracowników Narodowego Funduszu z wybranymi przedstawicielami wojewódzkich funduszy. W ramach np. telekonferencji pracownicy Funduszu zgłaszali liczne problemy związane np. z interpretacją zapisów Programu czego efektem jest m.in przygotowana wewnętrzna baza interpretacji związanych z wnioskami o płatność/dofinansowanie.

(akta kontroli, str. 1172, 1180-1203)

14. W związku z wprowadzeniem obostrzeń związanych z epidemią COVID-19, decyzją Prezesa Zarządu od dnia 17 marca 2020 r. zostały wprowadzone ograniczenia w kontakcie bezpośrednim oraz pracownicy Funduszu wykonywali swoje obowiązki w trybie pracy zdalnej.

Zarządzeniem Prezesa Zarządu WFOŚiGW z dnia 10 września 2020 r. ustalono zasady obsługi interesantów w okresie pandemii. Zalecaną formą kontaktu z beneficjentami był kontakt telefoniczny, poczta tradycyjna i elektroniczna. Istniała również możliwość spotkania beneficjenta z pracownikami Funduszu bezpośrednio w siedzibie Funduszu (po wcześniejszym umówieniu się na spotkanie, ze względu na pracę poza biurem oraz unikanie sytuacji, w których na spotkanie oczekiwałaby większa grupa osób).

Przy wejściu do budynku zostały wydzielone dwa stanowiska do spotkań z zainteresowanymi. Stanowiska po każdej wizycie były dezynfekowane. Pracownicy Funduszu zostali wyposażeni w środki ochrony osobistej tj. maseczki ochronne, rękawiczki jednorazowe oraz płyny do dezynfekcji. Jednocześnie każdy zainteresowany spotkaniem był pouczany/proszony o pracownika Funduszu o przygotowanie się do spotkania m.in. poprzez:

- posiadanie maseczki ochronnej oraz rękawiczek jednorazowych, własnego długopisu,
- przygotowanie "listy pytań" – tak aby spotkanie w siedzibie było zwięzłe oraz aby zainteresowany mógł uzyskać kompletne informacje,
- przychodzenie na spotkania pojedynczo.

W kwestii prowadzenia kontroli u beneficjenta przyjęto zasadę, iż przed rozpoczęciem kontroli należało poinformować beneficjenta o konieczności m.in.:

wyznaczenia jednej osoby do kontaktu, przygotowanie oddzielnego pomieszczenia do przeprowadzenia kontroli, przygotowania wymaganych podczas kontroli dokumentów i poddaniu ich dwudniowej kwarantannie.

(akta kontroli, str. 4-5, 300-315)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niedostosowanie struktury organizacyjnej Funduszu w zakresie liczby pracowników zajmujących się obsługą wniosków wpływających w poszczególnych latach w ramach Programu.

W początkowym okresie wdrażania Programu jego obsługą zajmowało się pięciu pracowników, a wg stanu na 30 kwietnia 2021 r. – 46 pracowników. W okresie objętym kontrolą na potrzeby PPCP w wyniku naborów zatrudnionych zostało łącznie 40 nowych osób. W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w WFOŚiGW za rok 2020 wskazano w szczególności, że analiza jej funkcjonowania wykazała (cyt.) *słabość w zakresie struktury organizacyjnej przejawiającą się w niewystarczającej obsadzie stanowisk w stosunku do zwiększającej się liczby realizowanych zadań skierowanych do szerokiego grona beneficjentów.*

(akta kontroli, str. 58, 1609-1610)

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że w latach 2018-2021 do obsługi programu Czyste Powietrze zostało zatrudnionych dodatkowo 40 nowych pracowników na podstawie 23 ogłoszonych naborów. Niestety, pomimo ogłaszania licznych konkursów na wolne stanowiska pracy, większość aplikujących kandydatów nie dysponowała żadną wiedzą z zakresu Programu oraz nie posiadała predyspozycji do wykonywania zadań, w tym do rozliczania wniosków o płatność. Fundusz systematycznie podejmuje działania mające na celu podnoszenie jakości świadczonych usług oraz usprawnienia procesu weryfikacji wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność. Ma to odzwierciedlenie m.in. w fakcie, że od samego początku funkcjonowania Programu Fundusz zwiększa zatrudnienie pracowników odpowiedzialnych za jego realizację. Ponadto Prezes Zarządu wyjaśnił, że mając na względzie potencjalny zasięg i krąg beneficjentów Programu wykorzystano do jego obsługi Zespół Klienta Indywidualnego, który wraz ze wzrostem ilości wpływających wniosków był rozbudowywany pod względem kadrowym. Dla zapewnienia należytej obsługi beneficjentów w kluczowych regionach województwa małopolskiego zostały utworzone oddziały zamiejscowe Funduszu. W celu właściwej realizacji procesu rozliczeń i mając na uwadze prognozowaną liczbę wpływających wniosków o płatność powołano także Zespół Rozliczeń Klienta Indywidualnego. Na bieżąco Fundusz monitoruje postępy realizacji Programu, dynamikę wpływu poszczególnych dokumentów (wniosków o dofinansowanie/wniosków o płatność) oraz w zależności od jej zmian dostosowuje liczbę pracowników do potrzeb.

(akta kontroli, str. 4-5, 66-67, 1136-1164)

NIK dostrzega, że mimo sukcesywnego podejmowania działań przez Fundusz nie zapewniono odpowiedniej do potrzeb obsady kadrowej dedykowanej realizacji PPCP, o czym świadczą zapisy zawarte w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w WFOŚiGW za rok 2020. Skutkiem tego było nieterminowe rozpatrywanie części wniosków o dofinansowanie i długotrwałe rozpatrywanie wniosków o płatność (co szczegółowo przedstawiono w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości w trzecim obszarze kontroli). Ponadto NIK zauważa, że w kolejnych wersjach PPCP ustanowionego przez NFOŚiGW nie określono terminu na rozpatrzenie wniosku o płatność pod względem jego poprawności i kompletności, a w procedurach wewnętrznych WFOŚiGW nie zostały przyjęte – np. w sposób instrukcyjny – żadne

terminy wykonywania czynności, w tym termin na rozpatrzenie wniosku o płatność w ramach PPCP. W konsekwencji stanowiło to utrudnienie dla zapewnienia adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej, obejmującej w szczególności system wyznaczania celów i zadań oraz system ich monitorowania.
(akta kontroli, str. 79-95, 512-642, 1609-1610, 1611 plik 1-9)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Fundusz działania dotyczące zapewnienia warunków organizacyjno-technicznych na potrzeby PPCP poprzez wydzielenie osobnych komórek organizacyjnych zajmujących się kompleksową obsługą Programu oraz stworzenie oddziałów zamiejscowych. Pracownicy WFOŚiGW zajmujący się realizacją zadań w ramach Programu w całym kontrolowanym okresie brali udział w różnego rodzaju szkoleniach związanych z wdrażaniem PPCP. Pracownikom gmin oraz potencjalnym beneficjentom zapewniono dostęp do niezbędnej wiedzy na temat Programu. Wprawdzie liczbę pracowników Funduszu zajmujących się obsługą Programu starano się dostosować do liczby wpływających wniosków o dofinansowanie jednak działania te były niewystarczające w odniesieniu do zwiększającej się liczby zadań w ramach Programu. Potwierdzają to przypadki nieterminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz długotrwałe rozpatrywanie złożonych przez beneficjentów wniosków o płatność (zagadnienia te przedstawiono w trzecim obszarze kontroli), a także stanowisko przedstawione w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej w WFOŚiGW za rok 2020.

OBSZAR

2. Działania informacyjno-edukacyjne propagujące wiedzę o PPCP

Opis stanu faktycznego

1. W kontrolowanym okresie WFOŚiGW opracował na każdy rok (2019, 2020, 2021) ramowy plan działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących PPCP. W ww. planach zakładano realizację następujących działań: spotkania z jednostkami samorządu terytorialnego, udział w konferencjach i seminariach, spotkania z mieszkańcami gmin województwa małopolskiego (nie określono konkretnych wydarzeń). Nie został opracowany plan działań informacyjno-promocyjnych na cały okres realizacji PPCP.

(akta kontroli, str. 316-325)

Odnośnie do nieopracowania planu działań informacyjno-promocyjnych na cały okres realizacji Programu Prezes Zarządu podał m.in., iż plan działań informacyjno-promocyjnych był przygotowywany na dany rok najpóźniej do 31 grudnia roku poprzedniego. Plan miał charakter ramowy, nie było możliwe przygotowanie szczegółowego planu. Ze względu na zmieniające się okoliczności i uwarunkowania wdrażania PPCP, działania w tym zakresie z uwzględnieniem partnerów zewnętrznych plany przygotowywane są z rocznym wyprzedzeniem z ewentualnymi korektami w ciągu roku.

(akta kontroli, str. 1109-1119)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu w ramach szerzenia informacji nt. wprowadzenia Programu w 2018 r. planowane było przeprowadzenie szkoleń we wszystkich gminach w Polsce dotyczące zasad finansowania w Programie. Ministerstwo Środowiska (obecnie Klimatu i Środowiska) wraz z NFOŚiGW opracowało plan szkoleń. Szkolenia zostały zorganizowane w gminach województwa małopolskiego w godzinach popołudniowych (początkowo godzina 16:00, później godzina 18:00), w miejscach ogólnodostępnych, tak aby dotrzeć do jak najszerszej grupy odbiorców. W przeprowadzonych spotkaniach/szkoleniach uczestniczyło ponad 3 tys. osób. Za organizację szkoleń (w tym przygotowanie sali, poczęstunku, sprzętu itp.) odpowiadała firma zewnętrzna, wyłoniona przez Ministerstwo w przetargu. Rolą

Funduszu było zapewnienie prelegenta, który przybliży Program oraz udzieli odpowiedzi na wszystkie zadane pytania.

(akta kontroli, str. 316, 326-353)

Fundusz prowadził działania informacyjno-szkoleniowe we współpracy np. ze Stowarzyszeniem Metropolia Krakowska i Małopolskim Stowarzyszeniem Sołtysów. Współpraca ze Stowarzyszeniem Metropolia Krakowska prowadzona była na podstawie porozumienia zawartego w grudniu 2020 r., w którym określono zasady wspólnych działań. Zgodnie z zawartym z Metropolią porozumieniem, do ich działań należało :

- a) podejmowanie działań na rzecz operacjonalizacji, na poziomie gmin Metropolii, wdrażania Programu, w szczególności przez: wymianę dobrych praktyk, analizę najczęściej popełnianych błędów, wypracowanie wzorów dokumentów i zasad postępowania, organizowanie regularnych spotkań informacyjnych dla ekodoradców zatrudnionych w ramach projektu Eko Team z udziałem przedstawicieli WFOŚiGW,
- b) wspieranie, prowadzonych przez WFOŚiGW, działań promujących możliwość skorzystania z Programu,
- c) usprawnienie przepływu informacji o zmianach realizacji Programu,
- d) wsparcie doradców energetycznych wyznaczonych przez WFOŚiGW w kontaktach z poszczególnymi gminami.

(akta kontroli, str. 387-388)

Współpraca z Małopolskim Stowarzyszeniem Sołtysów rozpoczęła się w 2021 r.

(akta kontroli, str. 389-390)

W kontrolowanym okresie Fundusz uczestniczył w szeregu działań o charakterze informacyjno-promocyjnym w ramach PPCP, w tym m.in. w:

- spotkaniach informacyjnych z mieszkańcami i władzami gmin na temat uruchomienia, a następnie realizacji PPCP;
- konferencjach dot. poprawy jakości powietrza organizowanych przez WFOŚiGW, m.in.:
 - *Efektywność energetyczna dla ochrony powietrza* (Nowy Sącz, 24 września 2019 r.),
 - *Efektywność energetyczna kluczem do poprawy jakości powietrza w Małopolsce* (Zakopane, 9-11 grudnia 2019 r.),
- cyklicznie w Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Małopolski, m.in. spotkanie w Solcu Zdroju w dniu 20-22 listopada 2019 r. poświęcone tematyce Programu oraz w dniu 12 marca 2020 r. w Bukowinie Tatrzańskiej,
- udział w konferencjach i wydarzeniach organizowanych przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski, m.in.:
 - w XVIII konferencji samorządowej *Czyste powietrze w Małopolsce* w dniu 24 kwietnia 2019 r. w Krakowie,
 - w XIX konferencji samorządowej *Odnawialne źródła energii w walce ze smogiem* w dniu 25 listopada 2019 r. w Krakowie,
- cyklicznie w Ekodebatach Polskiego Klubu Ekologicznego – Małopolskiej Rady Naukowej;
- posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska w dniu 8-9 maja 2019 r. w Nowym Sączu nt. ochrony powietrza i zaopatrzenia w energię miast średniej wielkości na przykładzie Nowego Sącza – realizacja Programu „Czyste powietrze”,
- panelu dyskusyjnym podczas I Forum *Czyste niebo nad Krakowem - jak daleko? jak blisko?* w dniu 14 stycznia 2019 r.,
- konferencjach organizowanych przez Komitet Organizacyjny Politechniki Krakowskiej:
 - *Jakość powietrza a efektywność energetyczna*, 11-12 października 2018 r.,

- *Dynamiczne przewietrzanie i redukcja smogu obszarów zurbanizowanych ze szczególnym uwzględnieniem miasta Krakowa*, 26 września 2019 r.
- audycjach radiowych w Radiu Kraków (np. Debata podsumowująca zmiany w regionie – 22 grudnia 2020 r., Zasady POP w Małopolsce – 2 października 2020 r., Informacje o PPCP – 31 marca 2021 r.) czy Radiu RDN Małopolska oraz nagraniach telewizyjnych w TVP Kraków.

Ponadto w prasie regionalnej ukazywały się też artykuły na temat Programu, m.in. w Dzienniku Polskim, Gazecie Krakowskiej, tygodniku TEMI.

W listopadzie 2019 r. została powołana tzw. Rada ds. EkoMałopolski, w której zasiadał jako przedstawiciel Funduszu – Prezes Zarządu. Rada zbierała się cyklicznie, podczas posiedzeń uzgadniane były wspólne działania w regionie w celu m.in. poprawy jakości powietrza.

(akta kontroli, str. 316, 354-390)

2. W kwestii zapewnienia przez Fundusz konsultacji i pomocy dla beneficjentów przy wypełnianiu wniosków Prezes Zarządu podał, iż od samego początku wdrażania Programu, tj. od września 2018 r. zostały zorganizowane punkty konsultacyjne – Oddziały zamiejscowe w Nowym Sączu, Tarnowie, Miechowie, Oświęcimiu. Punkty były przygotowane na przyjmowanie zainteresowanych oraz na udzielanie im informacji, a także pomoc przy weryfikacji dokumentacji i wypełnieniu (a finalnie złożeniu) wniosku o dofinansowanie.

Ponadto niezbędne informacje można było uzyskać za pośrednictwem:

- kontaktu telefonicznego poprzez infolinię PPCP obsługiwaną przez pracowników Zespołu Klienta Indywidualnego oraz doradców energetycznych,
- korespondencji e-mail (na adres czyste.powietrze@wfos.krakow.pl) lub wysyłając wiadomość bezpośrednio do pracowników (pełna lista kontaktowa była dostępna na stronie internetowej),
- za pośrednictwem formularza „zadaj nam pytanie” dostępnego na Portalu Beneficjenta.

(akta kontroli, str. 316-391-393)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu od lipca 2019 r. w związku z zawieraniem porozumień o wspólnej realizacji PPCP, pomoc w wypełnieniu wniosku oraz uzyskanie informacji nt. Programu było możliwe w gminach. W tym celu pracownicy Funduszu przeszkolili wskazanych do tych działań pracowników gmin oraz objęli ich wsparciem merytorycznym poprzez przypisanie gminie dedykowanego opiekuna. Utrudnienia w obsłudze potencjalnych beneficjentów Programu pojawiły się wraz ze wzrostem liczby zachorowań na COVID-19 oraz wprowadzeniem ograniczeń z tym związanych. Mimo utrudnień nadal możliwe było uzyskanie informacji poprzez wszystkie wskazane wcześniej „kanały informacyjne”. Fundusz zmienił zasady działania infolinii (została rozbudowana, tak aby łatwiej i szybciej możliwe było skontaktowanie się z właściwym zespołem merytorycznym), zachęcał ze względów bezpieczeństwa na przekazywanie korespondencji elektronicznej oraz tam gdzie było to możliwe na ograniczenie kontaktu osobistego. Pomimo wprowadzonych ograniczeń istniała również możliwość spotkania z pracownikami Funduszu bezpośrednio w siedzibie Funduszu. Preferowanym rozwiązaniem było wcześniejsze umówienie się na spotkanie, ze względu na pracę poza biurem oraz unikanie sytuacji, w których na spotkanie oczekiwałaby większa grupa osób. Przy wejściu do budynku zostały wydzielone dwa stanowiska do spotkań z zainteresowanymi.

Fundusz nie monitorował liczby osób, które korzystały z pomocy pracowników Funduszu. Liczba osób, korzystających z takiej pomocy wahała się od 1 do nawet 50 dziennie (we wszystkich pięciu placówkach), w okresie przed wprowadzeniem

ograniczeń. Liczba zmniejszała się w momencie gdy analogiczna pomoc znajdowała się również w gminach.

(akta kontroli, str. 316, 391-393)

Od 4 lutego 2019 r. do 16 marca 2020 r. na stronie Funduszu został umieszczony formularz umożliwiający rezerwację wizyty na spotkanie konsultacyjne z pracownikiem Funduszu. W tym okresie na wizytę zarejestrowało się przeszło 2900 beneficjentów Programu. Formularz umożliwiał beneficjentowi wybór dogodnej daty i godziny spotkania. Po zarezerwowaniu terminu na spotkanie, osoba dostawała (na wskazany adres e-mail) informację nt. Programu (z odniesieniem na Portal Beneficjenta do zakładki Wymagana dokumentacja), informację nt. dokumentów niezbędnych do wypełnienia wniosku o dofinansowanie oraz instrukcję krok po kroku jak wygląda proces aplikowania o środki. Pracownicy Funduszu przygotowywali dodatkowe instrukcje, które były aktualizowane w przypadku zmiany wersji Programu.

(akta kontroli, str. 316, 391-393)

3. Ogłoszenia o zmianach w Programie publikowane były w terminach uzgodnionych z Narodowym Funduszem oraz innymi wojewódzkimi funduszami. Informacje były udostępniane m.in na stronie internetowej Funduszu, w dedykowanej zakładce Program „Czyste Powietrze”.

Źródłem informacji o wprowadzonych zmianach był tzw. Portal Beneficjenta Funduszu. Przy każdorazowej zmianie Programu aktualizacja podstrony, z której korzystają beneficjenci, była uruchamiana wraz z wejściem w życie zmian.

Ponadto, jak podał Prezes Zarządu, Fundusz ma także założone konta na portalach społecznościowych Facebook oraz Twitter i w tym przypadku również były one wykorzystywane do informowania o zmianach wraz z odesłaniem do Portalu Beneficjenta Funduszu lub strony internetowej. W ramach współpracy z mediami lokalnymi przedstawiciele Funduszu brali udział w audycjach oraz programach, gdzie była mowa na temat m.in zmian w Programie. Dziennikarze otrzymywali także materiały prasowe, które dotyczyły ważnych informacji na temat Programu – zmian we wnioskach czy też ułatwieniach dla beneficjenta. Po podpisaniu porozumienia ze Stowarzyszeniem Metropolia Krakowska przedstawiciele tej organizacji byli także informowani o zmianach, w celu szerszej dystrybucji materiałów. Beneficjenci mieli dostęp do aktualnych informacji także w gminach, które podpisały porozumienia w sprawie wspólnej realizacji Programu. W ramach kontaktu telefonicznego z Funduszem był nagrany krótki komunikat dotyczący PPCP oraz rozliczania wniosków o dofinansowanie, który w zwięzły sposób opisywał proces uzyskania środków w Programie.

(akta kontroli, str. 316, 387-390, 396)

4. Pierwsze szkolenie na temat współpracy w ramach porozumień dla pracowników gmin odbyło się 8 lipca 2019 r. Po zmianach w Programie (po 15 maja 2020 r.) odbyło się kilka cykli szkoleń – w lipcu, sierpniu, wrześniu 2019 r. oraz styczniu, lutym i kwietniu 2020 r. Każdorazowo zaproszenie na szkolenie zostało wysłane do gmin, które podpisały porozumienie z Funduszem.

(akta kontroli, str. 316, 326- 353, 1083)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, ze względu na stan epidemii COVID-19 szkolenia z gminami odbywały się w formie zdalnej, przy wykorzystaniu platform do webinarów (Microsoft Teams, Google Meet). Zaproszenia na szkolenie były wysyłane do pracowników drogą mailową. W przypadku szkoleń, które były przeprowadzane w 2021 r. w ramach formularza przewidziano także moduł pytań do pracowników Funduszu.

Szkolenia w ramach Programu były najczęściej podzielone na dwa bloki tematyczne: składanie wniosków w Programie oraz rozliczenia przyznanego

dofinansowania. W ramach pierwszej części pracownicy zajmujący się oceną wniosków o dofinansowanie przedstawiali szczegółowe informacje dotyczące m.in. kto może być beneficjentem, niezbędnych wymogów Programu, terminów naboru, zakresu dofinansowywanych przedsięwzięć. W 2021 r. pracownicy pokazywali także wypełnianie wniosku o dofinansowanie (w formie interaktywnego pdf). W ramach drugiej części pracownicy zajmujący się rozliczeniem przygotowali zbiór zasad na temat rozliczania dofinansowania oraz przekazywali wiedzę na temat niezbędnych dokumentów, które są niezbędne, aby rozliczyć się z Funduszem. W 2021 r. pracownicy pokazywali także wypełnianie wniosku o płatność (w formie interaktywnego pdf).

Cykl szkoleniowy obejmował czasami jedynie część pierwszą (składanie wniosku) lub część drugą (rozliczenia) – w zależności od potrzeb, które były zgłaszane przez gminy oraz liczby uczestników i planowanej długości szkoleń. W ramach szkoleń każdorazowo był także czas na pytania od uczestników do prowadzących na temat przedstawionych zagadnień. Jeżeli wyjaśnienia na dane zagadnienie były skomplikowane lub wymagały doprecyzowania, pracownicy kontaktowali się z uczestnikami po zakończeniu szkolenia.

Na potrzeb szkoleń pracownicy WFOŚiGW przygotowywali także prezentacje, które objaśniały zasady wnioskowania oraz przyjęte tryby postępowania w ramach Programu.

(akta kontroli, str. 316, 326-353, 1083, 1109-1126)

W okresie objętym kontrolą Fundusz prowadził szkolenia dotyczące Programu, kierując je do wszystkich mieszkańców, przedstawicieli gmin Małopolski. Doradcy Energetyczni WFOŚiGW, w ramach swoich kompetencji określonych w projekcie: „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE”, zaangażowani byli w przygotowanie Programu, w tym w jego promocję i wdrożenie. W całym kontrolowanym okresie Doradcy uczestniczyli w ok. 400 spotkaniach, w których udział wzięło ok. 15 tys. osób.

Poza działaniami wskazanymi powyżej, Fundusz prowadził również wewnętrzne spotkania/szkolenia dotyczące wprowadzanych zmian w Programie. Szkolenia kierowane były zawsze do wszystkich pracowników Funduszu zaangażowanych w realizację Programu tj. nie tylko do pracowników zespołów odpowiadających tylko za bezpośrednią realizację Programu ale również dla np. pracowników zespołu finansowego i doradców energetycznych.

Każdy nowy pracownik po zatrudnieniu w Funduszu również zapoznawany był z całą dokumentacją Programową począwszy od momentu weryfikacji wniosku o dofinansowanie, przez zawieranie umów oraz etap rozliczenia inwestycji.

(akta kontroli, str. 316, 326-353)

5. W dniu 20 listopada 2018 r. WFOŚiGW zawarł porozumienie z NFOŚiGW dotyczące podejmowania wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych o Programie oraz prowadzenia jednolitej polityki informacyjnej. Zgodnie z zawartym porozumieniem nadzór nad wszelkimi działaniami informacyjno-promocyjnymi sprawował NFOŚiGW.

W ramach Porozumienia NFOŚiGW zobowiązany był m.in. do:

- przekazywania Funduszowi materiałów promocyjnych, informacyjnych oraz instruktażowych,
- przekazywania zaleceń oraz wytycznych dotyczących sposobu oraz formy zamieszczania przez Fundusz informacji dot. Programu na stronie internetowej (Portal Beneficjenta).

Na podstawie przedmiotowego porozumienia NFOŚiGW udzielił również Funduszowi nieodpłatnej licencji do materiałów przekazywanych do Promocji Programu.

(akta kontroli, str. 317-319)

Fundusz, w ramach swoich działań, nawiązywał kontakty z przedstawicielami lokalnych organizacji (np. Polski Alarm Smogowy, Stowarzyszenie Metropolia Krakowska, Małopolskie Stowarzyszenie Sołtysów) i w ten sposób starał się docierać z komunikatem na temat zakresu i form wsparcia oferowanych przez Program Czyste Powietrze.

W ramach współpracy z samorządem lokalnym (gminami, powiatami czy też przedstawicielami władz wojewódzkich) Fundusz w dniu 21 listopada 2019 r. został członkiem Rady ds. Eko Małopolski, powołanej przez Zarząd Województwa Małopolskiego. Do zadań Rady należała m.in. konsultacja planu działań samorządu dotyczących ochrony jakości powietrza.

(akta kontroli, str. 387-390)

Od września 2018 r., kiedy to rozpoczęły się pierwsze spotkania informacyjne w gminach Małopolski na temat planowanego uruchomienia PPCP, Zespół Doradców Energetycznych WFOŚiGW brał udział w kampaniach informujących o możliwości pozyskania dofinansowania w ramach ww. programu. Jednym z elementów informowania mieszkańców regionu w gminach była akcja promocyjna "Mobilne biuro Programu Czyste Powietrze", zrealizowana w 2020 r.

(akta kontroli, str. 316, 354-361)

W ramach swoich kanałów informacyjnych Fundusz prowadził stronę internetową z dedykowaną zakładką – dla Programu "Czyste Powietrze". Wyszukiwanie informacji o Programie było też możliwe z poziomu biuletynu informacji publicznej – w zakładce Programy był także odnośnik do bazy wiedzy o Programie. Fundusz udostępniał także Portal Beneficjenta, który był jednocześnie serwisem umożliwiającym składanie wniosków. Informacje dotyczące Programu były zgromadzone w dedykowanym panelu – „Czyste powietrze”. W ramach treści publikowanych w tej zakładce były dostępne wszystkie niezbędne dokumenty oraz instrukcje, które umożliwiają złożenie wniosku oraz rozliczenie dofinansowania. Zakładka pod nazwą „Wymagana dokumentacja” była aktualizowana w zależności od wersji Programu. W tym samym miejscu był też dostęp do poprzednich wersji Programu oraz odpowiedniej dokumentacji. W ramach Portalu Beneficjenta również były dostępne instrukcje wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz wniosku o płatność. W Portalu znajdowała się zakładka "zadaj nam pytanie", poprzez którą każdy może przesłać pytanie do Funduszu dotyczące Programu oraz zakładki odsyłające do strony ogólnopolskiej Programu, administrowanej przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie – czystepowietrze.gov.pl. Na stronie były linki do zewnętrznych narzędzi, opracowanych przez NFOŚiGW – kalkulatora dotacji oraz kalkulatora grubości izolacji.

(akta kontroli, str. 316, 354-390)

Fundusz udostępnił także tzw. Instrukcję składania wniosków poprzez Portal Beneficjenta, która pokazywała, krok po kroku, jak skorzystać z Portalu i gdzie znaleźć potrzebne informacje, a także materiały promocyjne, które otrzymywał z Narodowego Funduszu. Były to m.in. infografiki, które miały ułatwić Beneficjentom składanie wniosków oraz zobrazować jak wygląda proces podpisywania umowy. Wszystkie istotne informacje na temat Programu „Czyste Powietrze” były publikowane w wykorzystaniem mediów społecznościowych po opublikowaniu ich na stronie Funduszu. Wpisy dotyczyły najczęściej: zmiany w naborze lub rozliczeniu,

danych liczbowych na temat Programu, podpisywanie porozumień z gminami w sprawie wspólnej realizacji Programu, wizyt mobilnego biura w gminach.

(akta kontroli, str. 316, 354-390)

Prezes Zarządu podał, iż Fundusz wykorzystywał media w dwojaki sposób – bez ponoszenia kosztów ze swoich środków (np. przesyłając materiały prasowe) lub też wykupując płatne materiały sponsorowane. Obydwie formy dotarcia do dziennikarzy, a przez dziennikarzy do potencjalnych Beneficjentów Programu, były wykorzystywane od początku Programu. Mediami, w których pojawiały się wypowiedzi przedstawicieli Funduszu to: Radio Kraków, RDN Małopolska, Radio Podhale, TVP Kraków, Magazyn JURA, Tygodnik TEMI, Dziennik Polski oraz Gazeta Krakowska.

Jednym z głównych kanałów dotarcia z informacją był kontakt telefoniczny, poprzez centralny numer Funduszu, uruchomiony od momentu uruchomienia naboru w Programie. W czasie epidemii COVID-19 telefon był jednym z częściej wykorzystywanych narzędzi do kontaktu z pracownikami Funduszu.

W ramach kontaktu z Funduszem zostały uruchomione także adresy skrzynek pocztowych, do których mieli dostęp pracownicy Funduszu, z których mogą skorzystać beneficjenci:

- czyste.powietrze@wfos.krakow.pl – skrzynka na zapytania ogólne oraz informacje o wnioskach o dofinansowanie,
- rozliczenie.cp@wfos.krakow.pl – dla zapytań dotyczących rozliczeń.

(akta kontroli, str. 316, 354-390, 397-398)

Fundusz otworzył oddziały zamiejscowe w Nowym Sączu, Tarnowie, Miechowie oraz w Oświęcimiu. Punkty zostały zlokalizowane w miejscach łatwo dostępnych dla mieszkańców.

(akta kontroli, str. 68-70, 316, 354-361)

6. W kwestii podjętych przez Fundusz działań w związku z pandemią COVID-19 Prezes Zarządu podał, iż w ramach zwiększenia zatrudnienia, możliwe było delegowanie dużej ilości pracowników merytorycznych do obsługi połączeń telefonicznych. W związku z tym przemodelowano drzewo zapowiedzi na centrali Funduszu, wydzielając osobne zakresy tematyczne zgodne z podziałem organizacyjnym Funduszu. Skierowano pytania formalne na Doradców Energetycznych, pytania związane z rozpatrzeniem wniosku o dofinansowanie na Zespół Klienta Indywidualnego, natomiast pytania związane z wnioskami o płatność na Zespół Rozliczeń. W ten sposób beneficjenci w sposób bardziej efektywny docierali do odpowiedzi na swoje pytania, znajdując je u źródła.

Pomimo wprowadzonych ograniczeń nadal istniała możliwość spotkania z Pracownikami Funduszu bezpośrednio w siedzibie Funduszu (preferowanym rozwiązaniem było wcześniejsze umówienie się na spotkanie, ze względu na pracę poza biurem oraz unikanie sytuacji, w których na spotkanie oczekiwałaby większa grupa osób).

Przy wejściu do budynku zostały wydzielone dwa stanowiska do spotkań z zainteresowanymi. Stanowiska po każdej wizycie były/są dezynfekowane. Pracownicy Funduszu zostali wyposażeni w środki ochrony osobistej, tj. maseczki ochronne, rękawiczki jednorazowe oraz płyny do dezynfekcji.

Przy wejściu do budynku została umieszczona wrzutnia na dokumenty, tak aby zainteresowani mogli dostarczyć je bezpośrednio do Funduszu.

W okresie "poluzowania obostrzeń", w lipcu i sierpniu 2020 r., istniała możliwość spotkania bezpośredniego z Doradcami Energetycznymi Funduszu podczas działania mobilnego biura. Dodatkowo na stronie internetowej WFOŚiGW oraz poprzez media społecznościowe (Facebook, Twitter) przekazywane były wszystkie ważne informacje nt. Programu. Informacja była wzbogacona o przekierowania do

bazy wiedzy na stronie czystepowietrze.gov.pl oraz do filmów instruktażowych oraz nagrań z webinarów organizowanych przez NFOŚiGW, tzw. Akademii Czystego Powietrza.

Informacje nt. Programu Fundusz przekazywał także za pośrednictwem mediów poprzez uczestnictwo w audycjach radiowych w Radiu Kraków oraz nagraniach telewizyjnych w TVP Kraków. W prasie regionalnej ukazywały się też artykuły na temat Programu.

(akta kontroli, str. 316, 394-395)

W ramach współpracy z Tauron Sprzedaż SA w maju 2020 r. oraz maju 2021 r. ukazały się dwie edycje ebooka dotyczącego fotowoltaiki, gdzie przedstawiciele Funduszu (Zespół Doradców Energetycznych) odpowiadał na pytania na temat aktualnych możliwości dofinansowania do instalacji fotowoltaicznych ze środków Programu CCPP. Ebook był każdorazowo dystrybuowany do potencjalnych beneficjentów Programu.

(akta kontroli, str. 316, 394-395)

7. W ramach działań informacyjno-edukacyjnych wykorzystywano materiały promocyjne (roll-upy, banery, windery, ścianki ekspozycyjne, ulotki itp.), które zostały przesłane do Funduszu z NFOŚiGW.

(akta kontroli, str. 316, 362-373, 397-398)

W kwestii poniesionych przez WFOŚiGW kosztów działań informacyjno-edukacyjnych Prezes Zarządu wyjaśnił, iż w latach 2018-2021 koszty działań informacyjno-promocyjnych dotyczyły, przede wszystkim, spotkań z mieszkańcami (m.in.: pikniki edukacyjne, akcja promocyjna „Mobilne biuro”), konferencji branżowych (m.in.: Małopolska Konferencja Samorządowa, Efektywność energetyczna kluczem do poprawy jakości powietrza) oraz bieżących działań promocyjnych Funduszu (np. spotkania z władzami gmin czy też konferencje prasowe, w których uczestniczył Zarząd, gdzie były pokazywane materiały promocyjne Programu). Poniesione koszty dotyczyły także płatnych materiałów w lokalnych mediach.

W tych latach podejmowane były również działania promujące Program podczas ogólnych działań promujących działalność Funduszu m.in. eventów plenerowych jak np. Rodzinny Piknik Edukacyjny Radia RDN w lipcu 2019 r. czy też m.in. Projekt EkoSzkola Ekoprzedzskole organizowany przez Gminę Borzęcin. W ramach kosztów wskazanej powyżej promocji, możliwe jest przedstawienie kosztów całkowitych przeprowadzonych działań, jednak działania informacyjne dotyczące stricte PPCP nie zostały wyodrębnione.

(akta kontroli, str. 316, 397-398)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia prowadzone przez Fundusz działania informacyjno-promocyjne. Prowadzone przez Fundusz działania informacyjno-promocyjne (m.in. akcja „Mobilne biuro”, informacje na stronie internetowej, w mediach społecznościowych, w mediach tradycyjnych (lokalna prasa, radio i telewizja), uruchomienie dedykowanej infolinii) zapewniły dotarcie do szerokiej grupy odbiorców z informacjami na temat możliwych form otrzymania dofinansowania w ramach PPCP, jak i sposobu aplikowania o środki.

3. Proces weryfikacji wniosków o przyznanie dofinansowanie

Opis stanu faktycznego

1. Wszystkie wnioski o dofinansowanie złożone przez beneficjentów Programu w ramach ogłaszanych kolejnych naborów wniosków rejestrowane były w systemie informatycznym WFOŚiGW. Wnioski o dofinansowanie, zgodnie z Instrukcją Kancelaryjną, rejestrowane były po wpływie do Kancelarii Funduszu w systemie informatycznym WFOŚiGW oraz kierowane były do właściwego Zespołu, tj. Zespołu Klienta Indywidualnego.

Do dnia 31 grudnia 2020 r. rejestracja wniosków prowadzona była w aplikacji wewnętrznej (rejestr poczty). Na pierwszej stronie wniosku o dofinansowanie przybijana była pieczęć potwierdzająca datę otrzymania przesyłki. Podczas rejestracji podawane były takie dane m.in. jak:

- kolejny numer w danym roku,
- data otrzymania pisma,
- dane wnioskodawcy/adresata,
- krótki opis czego dotyczy pismo,
- właściwej komórki organizacyjnej, do której zostaje skierowane pismo.

Po uzupełnieniu danych, dokumenty w wersji papierowej były kierowane do właściwego zespołu.

Od 1 stycznia 2021 r. rejestracja dokumentacji odbywała się w systemie EZD-PUW. Wnioski o dofinansowanie składane w Funduszu w wersji papierowej lub wersji elektronicznej za pośrednictwem portalu gov.pl były kierowane do Kancelarii.

Wraz z zarejestrowaniem dokumentu, nadawany był unikatowy numer, z którego można było dowiedzieć się m.in., w którym roku zostały złożone dokumenty oraz czy dokumentacja została w całości zeskanowana (odwzorowanie pełne). W tym samym miejscu znajdowały się również informacje na temat nadawcy dokumentu, terminu oraz sposobu złożenia dokumentacji. Dodatkowo, rejestracja wniosków, prowadzona była w wewnętrznej aplikacji (system PROLAN).

Wewnętrzny system PROLAN był to rejestr wniosków o dofinansowanie, w którym prowadzona była ewidencja na temat wnioskowanej formy dofinansowania (DI: dotacja dla osób fizycznych, PD: wniosek o dotację i pożyczkę dla osób fizycznych, PI: pożyczka dla osób fizycznych).

(akta kontroli, str. 316, 405-419)

Prezes Zarządu podał, że na etapie oceny wniosku, beneficjenci mieli możliwości dokonywania zmian w m.in. zakresie rodzaju dofinansowania. Wnioski, które początkowo obejmowały dofinansowanie w postaci dotacji i pożyczki, mogły być finalnie rozpatrzone tylko w formie dotacji (wtedy w systemie wniosek widniał złożony jako DI (dotacja), tj. ostateczna wersja wniosku o dofinansowanie).

(akta kontroli, str. 316, 405-419)

W systemie PROLAN rejestrowane były dodatkowo informacje na temat daty przyznania dofinansowania (daty decyzji Zarządu), nie było daty rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie oraz daty sporządzenia umowy.

(akta kontroli, str. 316, 405-419)

W okresie dnia wejścia w życie podwyższonego poziomu dofinansowania, tj. od 21 października 2020 r. oraz w związku z podpisaniem porozumień/aneksów do porozumień dotyczących zwrotu środków dla gmin, za wydanie zaświadczenia oraz za złożone wnioski do poziomu podwyższonego, w programie MS Excel prowadzony był dodatkowy rejestr takich wniosków. W ww. rejestrze gromadzone były dane dotyczące m.in.:

- danych wnioskodawcy (imię i nazwisko),

- nadanego numeru wniosku,
- daty wpływu wniosku do WFOŚiGW,
- wnioskowanej kwoty dofinansowania,
- sposobu złożenia wniosku o dofinansowanie (gmina/gov/fundusz),
- nazwy gminy, która przekazała wniosek do WFOŚiGW,
- numeru nadanego przez gminę,
- numeru zaświadczenia uprawniającego do ubiegania się o dofinansowanie,
- wysokości dochodu wskazanego w zaświadczeniu,
- rodzaju gospodarstwa domowego (wieloosobowe/jednoosobowe),
- nazwy gminy, która wydała zaświadczenie,
- daty wydania zaświadczenia.

Od 1 stycznia 2021 r. w wewnętrznym systemie PROLAN została dodana dodatkowa zakładka (Gminy CP), w których dane były wprowadzane przez pracowników Funduszu w momencie weryfikacji wniosku o dofinansowanie. W zakładce były gromadzone dane dotyczące wniosków do podwyższonego poziomu dofinansowania, które wcześniej były gromadzone w wewnętrznym pliku. Od 1 kwietnia 2021 r. w systemie gromadzone były dodatkowo dane dotyczące wniosków składanych do poziomu podstawowego, składanych za pośrednictwem wskazanych gmin. Wcześniej ww. dane nie były gromadzone.

(akta kontroli, str. 316, 405-419)

Źródłem informacji na temat liczby wniosków o dofinansowanie złożonych za pośrednictwem gmin w latach 2018-2021 był rejestr poczty przychodzącej. W oparciu o dane zawarte w tym rejestrze można było jedynie stwierdzić, że wniosek wpłynął z gminy (bez możliwości innych informacji na temat wniosku).

(akta kontroli, str. 1058-1060)

2. W okresie objętym kontrolą do Funduszu wypłynęło łącznie 27 669 wniosków o dofinansowanie¹⁴, w tym: 26 371 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji (w tym od wnioskodawców uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania)¹⁵, 118 wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki¹⁶ oraz 1 180 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki¹⁷. Spośród 27 669 wniosków o dofinansowanie Fundusz odrzucił 1 271 wniosków¹⁸, w tym: 1 014 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji¹⁹, 36 wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki²⁰ oraz 229 wniosków o dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki²¹, 2 503 wnioskodawców zrezygnowało przez zawarciem umowy dofinansowania²², w tym: 2 381 w zakresie wniosków o dotację²³, 72 w zakresie wniosków o pożyczkę²⁴ i 50 w zakresie wniosków o dotację i pożyczkę²⁵. Pozostałe wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie i zakończyły się podpisaniem umowy o dofinansowanie.

¹⁴ W 2018 r. – 2 364 wniosków, w 2019 r. – 8 925 wniosków, w 2020 r. – 10 606 wniosków, w 2021 r. – 5 774 wniosków.

¹⁵ 2 145 wniosków w 2018 r., 8 224 wniosków w 2019 r. (w tym 178 za pośrednictwem gmin), 10 228 w 2020 r., (w tym za pośrednictwem gmin 1 191) oraz 5 774 wniosków w 2021 r. do dnia rozpoczęcia kontroli (w tym 918 za pośrednictwem gmin).

¹⁶ 13 wniosków w 2018 r., 66 wniosków w 2019 r., 39 wniosków w 2020 r.

¹⁷ 206 wniosków w 2018 r., 635 wniosków w 2019 r., 339 wniosków w 2020 r.

¹⁸ W 2018 r. – 373 wniosków, w 2019 r. – 373 wniosków, w 2020 r. – 389 wniosków, w 2021 r. – 136 wniosków.

¹⁹ 310 wniosków w 2018 r., 202 wnioski w 2019 r., 358 wniosków w 2020 r., 136 wniosków w 2021 r.

²⁰ 7 wniosków w 2018 r., 23 wnioski w 2019 r. i 6 wniosków w 2020 r.

²¹ 56 wniosków w 2018 r., 148 wniosków w 2019 r. i 25 wniosków w 2020 r.

²² W 2018 r. – 178 wnioskodawców, w 2019 r. – 1 787 wnioskodawców, w 2020 r. – 422 wnioskodawców, w 2021 r. – 116 wnioskodawców.

²³ W zakresie 122 wniosków w 2018 r., 1 754 wniosków w 2019 r., 389 wniosków w 2020 r. i 116 wniosków w 2021 r.

²⁴ W zakresie 6 wniosków w 2018 r., 33 wniosków w 2019 r., 33 wniosków w 2020 r.

²⁵ W zakresie 50 wniosków w 2018 r.

Za pośrednictwem gmin złożonych zostało 2 287 wniosków o dofinansowanie (w formie dotacji), co stanowiło 8,3% łącznie złożonych w ramach PPCP.

(akta kontroli, str. 1085-1086, 1089)

3. W umowach pożyczki (zgodnie z obowiązującym w WFOŚiGW wzorem) znajdowały się m.in. następujące zapisy:

- potwierdzenie, iż umowa pożyczki została zawarta łącznie z umową dotacji, w celu łącznego dofinansowania realizacji przedsięwzięcia,
- warunkiem przekazania kwoty pożyczki było:
 - a) skuteczne ustanowienie przez Pożyczkobiorcę wymaganych zabezpieczeń spłaty pożyczki oraz innych należności,
 - b) przedłożenie ostatniego wniosku o płatność w wymaganym terminie wraz z załącznikami,
- wymagane było podwójne zabezpieczenie należytego wykonania zobowiązań: weksel własny „in blanco” z klauzulą bez protestu wraz z deklaracją wekslową oraz drugie zabezpieczenie (w wybranej formie).

(akta kontroli, str. 133-160)

Ocena wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki dokonywana była na podstawie przyjętej „Metodyki oceny zdolności do zaciągania zobowiązań z tytułu pożyczki dla osób fizycznych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz ze środków udostępnionych WFOŚiGW w Krakowie przez NFOŚiGW, w ramach Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”. Fundusz dokonywał oceny zdolności kredytowej wnioskodawcy, w ramach której przeprowadzał:

- analizę ilościową (ocenę zdolności kredytowej) – mającą na celu ustalenie wysokości i stabilności źródeł, z których zobowiązanie kredytowe będzie spłacane oraz ocenę zdolności do spłaty wnioskowanej pożyczki,
- analizę jakościową – w ramach której dokonywana była ocena wiarygodności wnioskodawcy.

(akta kontroli, str. 459-500)

Na podstawie rekomendacji pracowników Zespołu Klienta Indywidualnego, weryfikujących zdolność finansową wnioskodawców, Komisja Pożyczkowa, opowiedziała się negatywnie:

- w roku 2019 – w przypadku 93 wniosków pożyczkowych,
- w roku 2020 – w przypadku 57 wniosków pożyczkowych.

Negatywna ocena zdolności finansowej do zaciągnięcia zobowiązania w formie pożyczki nie stała na przeszkodzie do uzyskania dofinansowania w formie dotacji. W kontrolowanym okresie w Funduszu odnotowano łącznie 160 rezygnacji z wniosków o dofinansowanie, w których wnioskodawca złożył wniosek na obie formy dofinansowania (ok. 14% wszystkich wniosków dotacyjno-pożyczkowych finalnie złożonych do Funduszu - wartość nie uwzględnia wniosków, które zostały złożone początkowo na dotację i pożyczkę, a w trakcie oceny wnioskodawca dokonał korekty i skorygował wniosek tylko na dotację).

(akta kontroli, str. 501-505)

Odnosnie do przyczyn rezygnacji z dofinansowania w formie pożyczek oraz dotacji przez wnioskodawców i ich atrakcyjności dla wnioskodawców Prezes Zarządu podał, iż na etapie oceny wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki, wnioskodawcy zrezygnowali z tej formy dofinansowania np. w przypadku nieposiadania dochodów lub posiadania bardzo niskich dochodów możliwych do udokumentowania zgodnie z przyjętą metodyką.

W wielu przypadkach pracownicy Funduszu obserwowali również sytuacje, w których wnioskodawcy początkowo składali wniosek o dofinansowanie zarówno na dotację, jak i na pożyczkę, ale w trakcie jego oceny zrezygnowali z ubiegania się

o dofinansowanie w formie pożyczki. W znacznej części takich sytuacji (dodatkowe statystyki w tym zakresie nie były prowadzone) wnioskodawcy nie podawali powodu rezygnacji. Wśród najczęściej podawanych powodów można wymienić:

- brak uzyskiwania dochodów w roku bieżącym lub bardzo niskie dochody (zgodnie z metodologią składając wniosek o dofinansowanie w roku 2018 do określenia intensywności dofinansowania w formie dotacji brano pod uwagę dochody uzyskiwane przez wszystkich członków gospodarstwa domowego wnioskodawcy w roku poprzednim, tj. w roku 2017. Natomiast to oceny zdolności finansowej pod względem udzielenia pożyczki zawsze weryfikowane były dochody bieżące, które mogły być znacząco różne w stosunku do dochodów branych pod uwagę przy części dotacyjnej),
- konieczność weryfikacji finansowej i dostarczenie adekwatnej dokumentacji - część wnioskodawców była wręcz zaskoczona, że Fundusz weryfikuje zdolność finansową do zaciągania zobowiązania w formie pożyczki,
- brak możliwości zabezpieczenia pożyczki zgodnie z przyjętą przez Fundusz metodologią,
- brak możliwości wypłacenia przez Fundusz pożyczki przed rozpoczęciem prac, a dopiero po wykonaniu usługi i złożeniu wniosku o płatność.

Podobnie jak w przypadku ubiegania się o dofinansowanie w formie pożyczki, tak i w przypadku ubiegania się o dofinansowanie w formie dotacji wnioskodawcy, w większości przypadków, nie podawali powodów rezygnacji z ubiegania się o tę formę dofinansowania.

Podczas oceny wniosków o dofinansowanie wnioskodawcy nie zgłaszali uwag co do atrakcyjności tej formy dofinansowania – zgodnie z Programem oprocentowanie pożyczki wynosiło WIBOR 3M/12M + 70 punktów bazowych jednak nie mniej niż 2%, dodatkowo nie Beneficjenci nie ponosili dodatkowych kosztów (RRSO równe oprocentowaniu). Obecnie wszystkie pożyczki mają oprocentowanie równe 2%.

(akta kontroli, str. 501-502, 506-507)

Realizacja wypłat w Programie została uregulowana m.in. w zawieranych umowach o dofinansowanie. We wszystkich umowach dotacji zawieranych łącznie z umowami pożyczki (finansowanie zadania w formie dotacji i pożyczki) znajdował się zapis: *W przypadku łącznego finansowania realizacji przedsięwzięcia na podstawie umowy pożyczki i umowy dotacji, wypłaty środków w ramach tych umów każdorazowo będą następowały w proporcji wynikającej z intensywności dofinansowania określonej we wniosku o dofinansowanie.* Wyjątki od zapisu mogły zaistnieć tylko w dwóch przypadkach:

- w przypadku elementów finansowanych tylko w formie pożyczki, tj. instalacji fotowoltaicznej i kolektorów słonecznych (dla wniosków o dofinansowanie składanych do 14 maja 2020 r.),
- w przypadku gdy cała kwota dotacji została już wypłacona - zgodnie z Programem, maksymalna kwota kosztów kwalifikowanych z których wyliczana była wartość dotacji wynosiła 53 000,00 zł. Program nie definiował maksymalnej kwoty kosztów kwalifikowanych na części pożyczkowej, poza ograniczeniem związanym z kosztami jednostkowymi dla danych pozycji/elementów przedsięwzięcia.

(akta kontroli, str. 133-160)

4. Analiza poddanych badaniu 36 wniosków o dofinansowanie wykazała, iż w 27 przypadkach rozpatrzono je terminowo. Natomiast w dziewięciu sprawach (25%) Fundusz dokonał rozpatrzenia wniosków z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 23 dni w stosunku do terminu wynikającego z postanowień PPCP (Regulaminu naboru wniosków).

(akta kontroli, str. 1204-1605, 1622-1625)

5. Na podstawie zbadanych 36 wniosków o dofinansowanie nie stwierdzono by Fundusz w sposób nieprawidłowy dokonał oceny wniosku. Wszystkie wnioski były sprawdzane pod kątem prawidłowości ich wypełnienia i kompletności wymaganych oświadczeń i załączników, korzystając z obowiązujących w danym okresie karty oceny bądź listy sprawdzającej.

W 22 na 36 badanych wnioskach o dofinansowanie stwierdzono, iż wnioski wymagały uzupełnienia/korekty przez beneficjenta przynajmniej jeden raz, drugiego uzupełnienia w siedmiu przypadkach oraz trzeciego uzupełnienia w dwóch przypadkach.

(akta kontroli, str. 1204-1605, 1622-1625)

6. Wśród wniosków składanych do podstawowego poziomu dofinansowania w Funduszu na dzień rozpoczęcia kontroli zarejestrowanych zostało pięć wniosków złożonych za pośrednictwem gmin (wnioski składane od 1 kwietnia 2021 r. – wcześniej nie był prowadzony rejestr).

(akta kontroli, str. 405-419)

Analiza ww. pięciu wniosków o dofinansowanie złożonych do Funduszu za pośrednictwem gmin wykazała, iż wszystkie wnioski zostały odrzucone. Przyczynami odrzucenia wniosków w dwóch przypadkach był nieuregulowany stan prawny w zakresie prawa własności do nieruchomości, w jednym złożenie wniosku przez osobę nie będącą właścicielem/współwłaścicielem budynku, w jednym przypadku niedostarczenie przez wnioskodawcę wymaganego uzupełnienia do wniosku i w jednym przypadku złożenie wniosku dot. budynku, w którym wydzielono sześć lokali mieszkalnych, co było niezgodne z postanowieniami Programu.

(akta kontroli, str. 1378-1388, 1400-1421, 1472-1493)

Na podstawie 10 zbadanych wniosków o dofinansowanie o podwyższonym poziomie nie stwierdzono by załączone do wniosków wydane przez gminy zaświadczenia o dochodach zostały wydane w niewłaściwej formie.

(akta kontroli, str. 1205-1248, 1322-1377)

Składając wniosek o wypłatę środków za dany kwartał, gminy oświadczały (w tym wniosku), że wszystkie wydane zaświadczenia o dochodach na potrzeby złożenia wniosku w ramach drugiej części Programu wydały przy użyciu dedykowanego systemu informatycznego. Pod oświadczeniem podpisywała się osoba upoważniona do reprezentacji tj. Prezydent, Burmistrz, Wójt lub inna osoba posiadająca stosowne upoważnienie.

(akta kontroli, str. 405-406, 457-458)

7. W kontrolowanym okresie Fundusz zawarł 19 763 umowy o dofinansowanie z 19 377 beneficjentami (o łącznej wartości (397 299 250,63 zł)²⁶, w tym: 18 983 umów na dotacje (podstawowy + podwyższony) o łącznej wartości 378 358 159,18 zł,²⁷ osiem umów na pożyczki – o wartości 217 317,28 zł,²⁸ 386 umów na dotacje i pożyczki (w łącznej liczbie umów uwzględniono dwukrotnie jako umowy dotacji i umowy pożyczki) o wartości 18 666 774,17 zł.²⁹ Umowy dofinansowania były udzielane na następujące rodzaje przedsięwzięć

- wymiana źródła ogrzewania,
- termomodernizacja budynku,
- termomodernizacja budynku wraz z wymianą źródła ogrzewania.

²⁶ W 2019 r. – 5 223 umów (o wartości 119 898 731,52 zł), w 2020 r. – 11 463 umów (o wartości 226 329 113,98 zł), w 2021 r. (do 30.04.) – 3 077 umów (o wartości 51 071 405,13 zł).

²⁷ W 2019 r. – 4 879 umów (o wartości 111 672 134,50 zł), w 2020 r. – 11 039 umów (o wartości 216 054 620,95 zł) w 2021 r. (do 30.04.) – 3 065 umów (o wartości 50 631 403,73 zł).

²⁸ W 2020 r. 8 umów (o wartości 217 317,28 zł).

²⁹ W 2019 r. – 172 umowy (o wartości 8 223 597,02 zł, w 2020 r. – 208 umów (o wartości 10 003 175,75 zł) oraz w 2021 r. (do 30.04.) – 6 umów (o wartości 440 001,40 zł).

W całym kontrolowanym okresie Fundusz zawarł 8 586 umów łącznie na termomodernizację budynku wraz z wymianą źródła ogrzewania o wartości 244 166 650,67 zł.³⁰

(akta kontroli, str. 1063, 1087-1088)

8. Odnosnie do stosowanych przez Fundusz zachęt do aplikowania o dofinansowanie na przedsięwzięcia obejmujące wymianę źródeł ogrzewania z kompleksową termomodernizacją budynku Prezes Zarządu podał, iż od samego początku, tj. od września 2018 r. Program zakładał możliwość uzyskania dofinansowania na kompleksową termomodernizację budynków jednorodzinnych zlokalizowanych na terenie województwa małopolskiego. Na wszystkich spotkaniach informacyjnych, w tym również na Forach Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów, dotyczących możliwości ubiegania się o dofinansowanie (prowadzonych m.in. w gminach) oraz podczas indywidualnych spotkań z potencjalnymi wnioskodawcami pracownicy Funduszu przedstawiali najważniejsze aspekty dotyczące Programu, w tym dotyczące zalet płynących z przeprowadzenia kompleksowej termomodernizacji budynku.

Pracownicy zawsze zwracali uwagę, że wśród pierwszych kroków związanych z ubieganiem się o dofinansowanie w Programie jest:

- zapoznanie się z dokumentacją Programową,
- zbadanie potrzeb budynku.

(akta kontroli, str. 501-502, 509)

9. Wszystkie wnioski o płatność złożone przez beneficjentów Programu w ramach ogłaszanych kolejnych naborów wniosków rejestrowane były w systemie informatycznym WFOŚiGW, a następnie kierowane do Zespołu Rozliczenia Klienta Indywidualnego.

W Zespole Rozliczenia Klienta Indywidualnego wnioski podlegały rejestracji w Rejestrze Wniosków o Płatność oraz systemie EZD-PUW (w przypadku wniosków o płatność złożonych po 1 stycznia 2021 r.) zgodnie z datą wpływu do Funduszu. Wnioski o płatność złożone do dnia 31 grudnia 2020 r. rejestrowane były w następujących systemach informatycznych WFOŚiGW:

- *“rejestr wniosków i umów”* – rejestr poczty wpływającej,
- *“rejestr Wniosków o płatność – Czyste Powietrze”* (dokument wewnętrzny Zespołu Rozliczeń Klienta Indywidualnego).

Wnioski o płatność złożone do dnia 31 grudnia 2020 r. podlegały zarejestrowaniu w systemie informatycznym WFOŚiGW, tj. *“rejestrze wniosków i umów”*. Następnie po zadekretowaniu wnioski o płatność kierowane były w formie papierowej do Zespołu Rozliczenia Klienta Indywidualnego, gdzie dokonywano rejestracji wniosku o płatność zgodnie z datą wpływu wniosku w dokumencie, tj. *“rejestr Wniosków o płatność – Czyste Powietrze”*.

Wnioski o płatność rejestrowane były zgodnie z datą wpływu – data wpływu wniosku była tożsama z datą rejestracji wniosku w systemie *“rejestr wniosków i umów”* – rejestr poczty wpływającej. Rejestr zawierał następujące dane:

- imię i nazwisko beneficjenta,
- data wpływu wniosku o płatność,
- numer umowy (z uwzględnieniem formy dofinansowania, tj. dotacja/pożyczka),
- wnioskowana kwota (gdy była wymagana),
- status wniosku o płatność - każdy złożony wniosek o płatność otrzymuje status *“O - Oczekuje na rozliczenie”*.

³⁰ W 2019 r. – 2 126 umów (o wartości 69.533.593,16 zł, w 2020 r. – 5 103 umów (o wartości 141.590.050,28 zł i w 2021 r. (do 30.04.) – 1.357 umów (o wartości 33.043.007,23 zł).

Dodatkowo wnioski o płatność zarejestrowane w *“rejestr wniosków o płatność – Czyste Powietrze”* złożone dla wersji Programu obowiązującej po dniu 15 maja 2020 r. oznaczone były odpowiednimi kolorami:

- wnioski dla poziomu podstawowego - kolor czerwony,
- wnioski dla poziomu podwyższonego - kolor niebieski.

Wnioski o płatność złożone po dniu 31 grudnia 2020 r. rejestrowane były w *“systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją EZD-PUW”*.

Wnioski o płatność były rejestrowane w systemie informatycznym Funduszu zgodnie z ich datą wpływu na dziennik podawczy.

(akta kontroli, str. 405-406, 420-438)

Prezes Zarządu podał, iż pracownicy Funduszu w kontrolowanym okresie weryfikowali wnioski o płatność w ramach wszystkich czterech wersji Programu, tj. wersja 2.0, 3.0, 4.0 oraz 5.0. W przypadku wniosków o płatność dla wersji 4.0, tj. po dniu 29 lipca 2019 r. formularz wniosku o płatność nie wymagał wskazywania wartości kwoty wnioskowanej w ramach konkretnego wystąpienia o zwrot środków. Na etapie rejestracji wniosków nie była prowadzona ewidencja wnioskowanej kwoty, w wersji wniosku (z wyłączeniem wersji 5.0) – Beneficjenci podają kwoty wnioskowane wpisując łączną kwotę umowy (błędnie w przypadku składania kilku wniosków o płatność) lub nie uzupełniają kwoty zgodnie z wersją 4.0. Ewidencjonowanie alokacji w ramach złożonych wniosków o płatność na etapie ich rejestracji jest działaniem sztucznym ponieważ na podstawie już zweryfikowanych wniosków o płatność jednoznacznie można stwierdzić, że w większości przypadków wnioskowana kwota nie odpowiada kwocie jaka zostaje ostatecznie uruchomiona. Faktyczne dane dotyczące m.in.:

- wersji wniosku o płatność,
- intensywności dofinansowania (dla wniosków złożonych dla wersji Programu po 15 maja 2020 r.),
- uruchomionej kwoty dotacji/pożyczki,
- zakresu rzeczowego realizowanej inwestycji

uzupełniane są przez pracownika merytorycznego weryfikującego konkretny wniosek o płatność na etapie tworzenia dyspozycji przelewu tj. w momencie kiedy znane są faktyczne/rzeczywiste dane. W tym celu pracownik merytoryczny uzupełnia w ww. opisanych systemach informatycznych odpowiednie dane:

a) w *“rejestrze wniosków o płatność - Czyste Powietrze”*:

- weryfikacja wniosku o płatność zgodnie z wersją Programu (oznaczenie wniosków o płatność dla poziomu podstawowego oraz podwyższonego zgodnie z naborem ogłoszonym po dniu 15 maja 2020 r. oraz wniosków pożyczkowych) – dane należy weryfikować ponownie w momencie tworzenia dyspozycji przelewu środków gdyż często dane wprowadzone na etapie rejestracji wniosku o płatność tj. zgodnie z informacjami podanymi na dokumentach przez beneficjentów są błędne,
- zmiana statusu wniosku o płatność,
- uzupełnienie kwoty wypłaconych środków z uwzględnieniem kwoty dotacji oraz pożyczki,
- uzupełnienie daty przygotowania dyspozycji przelewu środków.

b) w *“systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją EZD-PUW”*:

- uzupełnienie atrybutów wniosku o płatność dotyczących m.in. wersji wniosku o płatność, intensywności dofinansowania dla wniosków złożonych dla wersji Programu po 15 maja 2020 r.,
- rodzaju dofinansowania,
- sposobu realizacji inwestycji (realizacja przez Wykonawcę/siły własne, tj. system gospodarczy),

- zakresu rzeczowego,
- statusu wniosku o płatność,
- kwoty uruchomionych środków z uwzględnieniem kwoty dotacji oraz pożyczki.

(akta kontroli, str. 405-406, 420-438)

Zespół Rozliczeń Klienta Indywidualnego zgodnie z stanem na 30 kwietnia 2021 r. odrzucił 521 wniosków o płatność (zgodnie ze stanem na dzień 13 lipca 2021 r. odrzuconych zostało 574 wniosków o płatność). Najczęstszymi powodami odrzucenia wniosku było:

- wykorzystanie dotacji/pożyczki niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie dotacji/pożyczki, w szczególności z warunkami określonymi w Programie lub wnioskiem o dofinansowanie,
- niespełnienie przez przegrody budynku do czasu zakończenia realizacji przedsięwzięcia wymagań dla przegród (w tym stolarka okienna i drzwiowa) określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³¹ (obowiązujące od 31 grudnia 2020 r. WT2021 – budynki nowobudowane),
- zrealizowanie zakresu rzeczowego inwestycji niezgodnie z terminami wynikającymi z umowy dotacji/pożyczki,
- w przypadku budynków nowobudowanych zainstalowanie źródła ciepła po 1 stycznia 2020 r. – zgodnie z warunkami PPCP w budynkach nowobudowanych koszty związane z zakupem i montażem nowego źródła ciepła, przyłącza ciepłego, gazowego lub elektroenergetycznego były kwalifikowane pod warunkiem ich poniesienia do 31 grudnia 2019 r.,
- brak zainstalowanego źródła ciepła spełniającego wymagania PPCP,
- zakończenie zadania/inwestycji przed złożeniem wniosku o dofinansowanie – dla wersji Programu obowiązującej do 15 maja 2020 r.

(akta kontroli, str. 405, 406, 428, 1065-1066)

10. Analiza poddanych szczegółowemu badaniu 20 wniosków o płatność³² wykazała, że sprawy te rozpatrywane były w terminie od 43 do 257 dni, przy czym:

- w dziewięciu przypadkach wnioski o płatność nie wymagały uzupełnienia, a sprawy te rozpatrzono w terminie od 43 do 166 dni,
- w 10 przypadkach wnioski o płatność wymagały uzupełnienia i pierwsze wezwania do uzupełnienia dokumentacji w procesie weryfikacji wniosku o płatność WFOŚIGW skierował do beneficjentów w terminie od 30 do 180 dni od daty wpływu wniosku.

(akta kontroli, str. 1204-1605, 1622-1625)

W postanowieniach PPCP obowiązujących do 14 maja 2020 r. nie określono terminów na rozpatrzenie wniosku o płatność lub wypłatę dotacji. Natomiast w części 9.3.1. pkt 1 ppkt 3 PPCP obowiązującego w okresie od 15 maja 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. zapisano, że (cyt.) *dotacja zostanie wypłacona przez wfośigw w całości lub w maksymalnie trzech częściach po przedstawieniu przez Beneficjenta dokumentów wskazanych w umowie o dofinansowanie, potwierdzających zrealizowanie przedsięwzięcia w całości lub części, na rachunek bankowy wykonawcy/sprzedawcy lub na rachunek bankowy Beneficjenta w terminie 30 dni.* Z kolei w części 9.3.1. pkt 1 ppkt 3 PPCP obowiązującego od 1 lipca 2021 r. określono, że (cyt.) *dotacja zostanie wypłacona przez wfośigw w całości lub*

³¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm.

³² W jednym przypadku (ZKI-631-4751/19 z 19 sierpnia 2020 r.) – do dnia zakończenia kontroli NIK – Fundusz nie przeprowadził wszystkich czynności weryfikacyjnych.

w maksymalnie trzech częściach na podstawie złożonego przez Beneficjenta wniosku o płatność wraz z dokumentami wskazanymi w umowie o dofinansowanie, potwierdzającymi zrealizowanie przedsięwzięcia w całości lub części, na rachunek bankowy wykonawcy/sprzedawcy lub na rachunek bankowy Beneficjenta w terminie 30 dni od daty wpływu do wfośigw kompletnego i prawidłowo wypełnionego wniosku o płatność wraz z wymaganymi dokumentami.

(akta kontroli str. 79-95, 1611 pliki1 -9)

Prezes Zarządu WFOŚiGW wyjaśnił m.in., że w kwestii interpretacji zapisów Programu dotyczących terminu rozpatrywania wniosków o płatność autorzy Programu m.in. w wiadomości e-mail z dnia 8 czerwca 2021 r. poinformowali wszystkie wojewódzkie fundusze, że *“zgodnie z zapisami znajdującymi się w instrukcji do wypełniania wniosku o płatność wypłata środków nastąpi w terminie do 30 dni od daty przedłożenia kompletnego, prawidłowo wypełnionego wniosku o płatność wraz z wymaganymi załącznikami, jednak zdarzają się sytuacje, gdy wyznaczony termin liczony jest od dnia stwierdzenia przez pracownika wfośigw, że przedłożony wniosek jest poprawnie wypełniony oraz zawiera wszystkie niezbędne dokumenty, będące podstawą do uruchomienia środków. Tego rodzaju podejście pozwala teoretycznie na dotrzymanie 30-dniowego terminu wypłaty środków, w rzeczywistości zaś procedowanie wniosku o płatność może trwać nawet ponad 100 dni. Świadczą o tym dane zebrane od Państwa na prośbę Ministerstwa Klimatu i Środowiska.”* Wynikiem powyższej informacji świadczącej o zidentyfikowaniu przez autorów Programu problemu związanego z terminem weryfikacji wniosków o płatność przez wojewódzkie fundusze jest przeprowadzenie analizy dotyczącej terminowości rozpatrywania wniosków o płatność przez poszczególne fundusze oraz wypracowania najbardziej korzystnego rozwiązania i usprawnienia procesu jego rozpatrywania, w tym rozliczania. Fundusze wchodzące w skład grupy roboczej przedstawiły wstępne propozycje uproszczeń wniosku o płatność i procesu rozliczania kosztów w ramach programu.

(akta kontroli str. 1172-1203)

NIK zauważa, że w kolejnych wersjach PPCP ustanowionego przez NFOŚiGW nie określono terminu na rozpatrzenie wniosku o płatność pod względem jego poprawności i kompletności, a w procedurach wewnętrznych WFOŚiGW nie zostały przyjęte – choćby w sposób instrukcyjny – żadne terminy wykonywania czynności, w tym termin na rozpatrzenie wniosku o płatność w ramach PPCP.

(akta kontroli, str. 71-95, 512-642, 1611 pliki1 -9)

Zdaniem NIK określenie takich terminów na poziomie WFOŚiGW w jego regulacjach wewnętrznych mogłoby pozytywnie wpłynąć na efektywność realizacji zadań w tym zakresie oraz ułatwić nadzorowanie tego procesu. Ponadto długie terminy oczekiwania na wypłatę środków dotacji były jednym z dwóch podstawowych zagadnień wskazywanych w skargach beneficjentów dotyczących realizacji PPCP (co przedstawiono w tym obszarze kontroli w pkt 13 wystąpienia pokontrolnego) i mogą one stanowić w przyszłości czynnik zniechęcający potencjalnych beneficjentów do skorzystania ze środków udostępnianych w ramach PPCP.

W kwestii nieokreślenia w procedurach wewnętrznych terminu na rozpatrzenie wniosku o płatność Prezes Zarządu podał, iż Program nie wymagał aby Fundusze przyjmowały wewnętrzne procedury rozpatrywania wniosków o płatność. Opracowywany dokument służy tylko do użytku wewnętrznego pracowników zespołu rozliczeń. Dokument ma na celu określenie procesu weryfikacji/schematu postępowania w ocenie wniosków o płatność na przykładzie sporządzonego przez autorów Programu dokumentu tj. „Zasady udzielania dofinansowania w ramach Programu Priorytetowego Czyste Powietrze”. Dokument w głównej mierze skupiał

się na opisie procesu weryfikacji wniosku o dofinansowanie w początkowym etapie uruchamiania PPCP.

(akta kontroli, str. 1172-1203)

11. Na podstawie analizy wszystkich badanych wniosków o płatność nie stwierdzono, aby wypłaty środków dokonano niezgodnie z warunkami umowy dofinansowania. Wszystkie wypłaty nastąpiły w 30 dniowym terminie, zgodnie z założeniami obowiązujących w danym okresie wersji PPCP.

(akta kontroli, str. 1204-1605, 1622-1625)

W kwestii monitorowania przez Fundusz terminowości dokonywania wypłat środków Prezes Zarządu podał, iż Fundusz realizuje wypłaty środków niezwłocznie po stwierdzeniu przez pracownika, iż wniosek o płatność złożony przez beneficjenta jest prawidłowo sporządzony i kompletny. Wypłaty są realizowane w terminie 10 dni roboczych od dnia stwierdzenia poprawności wniosku o płatność.

(akta kontroli, str. 1127-1135)

13. W kontrolowanym okresie w Funduszu zarejestrowano łącznie 30 skarg złożonych przez wnioskodawców w ramach PPCP, w tym: w 2019 r. – trzy skargi, w 2020 r. – 15 i w 2021 r. – 12. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone w terminie od dwóch do 23 dni.

(akta kontroli, str. 1090)

Szczegółowemu badaniu poddano pięć losowo wybranych skarg złożonych przez wnioskodawców na działania Funduszu w ramach PPCP. Wszystkie skargi zostały złożone albo do NFOŚiGW, albo do Ministerstwa Środowiska, a następnie skierowane do Funduszu. Skargi dotyczyły przede wszystkim nierozpatrzenia przez Fundusz wniosku o płatność i niewypłacenia środków w terminie bądź nierozliczenia przez Fundusz wniosku o płatność, pomimo przyznania dofinansowania po pozytywnych rozpatrzeniu wniosku o dofinansowanie.

W przypadkach skarg dotyczących nierozpatrzenia przez WFOŚiGW wniosku o płatność Fundusz odrzucił wszystkie skargi wyjaśniając, iż zgodnie z ustaleniami Programu wnioski o dofinansowanie podlegają ocenie pod kątem dostępu i dopuszczenia danego przedsięwzięcia do dofinansowania; nie jest natomiast badana szczegółowo dokumentacja dotycząca realizacji przedsięwzięcia. Tym samym często na etapie weryfikacji wniosku o płatność okazuje się, iż zgodnie z warunkami Programu na realizację zadań będących przedmiotem wniosku nie przysługuje dofinansowanie.

W przypadku skargi na nieterminowe rozpatrzenie wniosku o płatność i wypłatę środków Fundusz przekazał odpowiedź skarżącemu, iż mimo sytuacji epidemicznej (COVID 19) stara się rozpatrywać wnioski o płatność w możliwie najszybszym terminie.

(akta kontroli, str. 643-644)

14. W kontrolowanym okresie Fundusz nie zlecał weryfikacji wniosków w ramach PPCP podmiotom zewnętrznym; natomiast zawarł łącznie 28 umów zlecenia z osobami fizycznymi w zakresie obsługi Programu, w tym: w 2018 r. – dziewięć umów, w 2019 r. – 16 umów, w 2020 r. – pięć umów i w 2021 r. – dwie umowy.

Do czynności zleczanych w ramach ww. umów należało m.in.:

- obsługa interesantów, w szczególności informowanie potencjalnych beneficjentów o możliwościach i warunkach korzystania z dofinansowania w ramach PPCP,
- przyjmowanie składanych do Funduszu wniosków o dofinansowanie, wprowadzanie ich do systemu informatycznego,
- analiza wniosków pod kątem prawidłowości i kompletności,
- przygotowanie informacji o uchybieniach i brakach we wnioskach o dofinansowanie,

- ocena zdolności kredytowej beneficjentów,
- przygotowanie umów dotacji i pożyczek,
- wprowadzanie umów do systemu informatycznego,
- rozliczanie wniosków o płatność,
- przygotowanie dokumentów cząstkowych do analiz, sprawozdań i innych opracowań,
- udział w parach Zespołu Kontroli poprzez udział w kontrolach inspekcjach oraz przygotowanie stosownych dokumentów.

W zawartych umowach uwzględniono postanowienia związane z przestrzeganiem przepisów RODO.

(akta kontroli, str. 645-661)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. WFOŚiGW w dziewięciu³³ na 36 objętych badaniem wniosków o dofinansowanie (25%), złożonych w ramach PPCP, dokonał ich rozpatrzenia z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 23 dni w stosunku do terminu określonego w § 3 ust. 1 „Regulaminu naboru wniosków”, wynoszącego 90 dni roboczych dla wniosków złożonych do 14 maja 2020 r. i 30 dni kalendarzowych dla wniosków złożonych od 15 maja 2020 r.

(akta kontroli, str. 1204-1605, 1622-1625)

W kwestii przekroczenia terminów na rozpatrzenie wniosków o dofinansowanie Prezes Zarządu podał, iż: w większości przypadków wniosków o dofinansowanie objętych próbą kontrolną pierwsze czynności polegające na weryfikacji wniosku i wezwaniu do uzupełnień zostały podjęte w terminach wskazanych w Regulaminie Naboru Wniosków o dofinansowanie. Wskazane w Regulaminie terminy rozpatrywania wniosków przez właściwy WFOŚiGW mają charakter instrukcyjny i ich *naruszenie przez właściwy WFOŚiGW nie stanowi podstawy do roszczeń ze strony Wnioskodawcy*. Jednocześnie liczba wpływających wniosków o dofinansowanie w różnych okresach nie jest równa oraz występują różnice pod względem liczby wpływających wniosków w danych miesiącach/kwartalach. Istotną okolicznością wpływającą na tempo rozpatrywania kolejnych wniosków o dofinansowanie jest fakt, iż w szczególności w początkowej fazie funkcjonowania Programu większość (nawet do 90%) wpływających do Funduszu wniosków było skrajnie niekompletnych. Wydłużyło to znacznie całą procedurę oceny. W sporej części przypadków pracownik dopiero po wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych ma możliwość podjęcia się merytorycznej oceny wniosku. Od 15 maja 2020 r. procedura naboru wniosków została znacznie uproszczona. Weryfikacja wniosku o dofinansowanie odbywa się na podstawie oświadczeń wnioskodawcy. Jednakże, pomimo faktu znacznych uproszczeń, nawet 60-70% wniosków o dofinansowanie wymaga uzupełnień. Mając na uwadze cel Programu, zalecenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz NFOŚiGW Fundusz prezentuje daleko posuniętą dobrą wolę względem beneficjentów związaną z oceną wniosków o dofinansowanie i podejmuje wszelkie działania, aby beneficjenci pomimo składania przez nich niekompletnej dokumentacji uzyskali dofinansowanie. Mając na względzie wyżej wskazane okoliczności oraz przypadki losowe związane

³³ Dotyczyło to wniosków czterech wniosków niewymagających uzupełnienia (tj. DP.ZKI.6100.5611.2021 z 28 kwietnia 2021 r. – opóźnienie 11 dni, DP.ZKI.6100.6552.2021 z 17 maja 2021 r. – opóźnienie osiem dni, DP.ZKI.6100.4488.2021 z 8 kwietnia 2021 r. – opóźnienie pięć dni, DP.ZKI.6100.4709.2021 z 13 kwietnia 2021 r. – opóźnienie jeden dzień) oraz pięciu wniosków wymagających co najmniej jednego uzupełnienia (tj. ZKI-631-5045/19 z 1 lipca 2019 r. – opóźnienie 23 dni, ZKI-631-306/18 z 12 października 2018 r. – opóźnienie 23 dni, ZKI-631-1601/19 z 18 marca 2019 r. – opóźnienie 10 dni, DP.ZKI.6100.5886.2021 z 4 maja 2021 r. – opóźnienie siedem dni, ZKI-631-1827/19 z 26 marca 2019 r. – opóźnienie 5 dni).

z funkcjonowaniem Funduszu (np. sezon urlopowy, stan epidemii – COVID, itp.) mogło dochodzić do nieznacznego przekroczenia terminów podjęcia pierwszych czynności związanych z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli, str. 1136-1164)

2. WFOŚiGW w sposób długotrwały rozpatrywał złożone przez beneficjentów wnioski o płatność w ramach PPCP. Analiza przeprowadzona na podstawie 20 wniosków o płatność³⁴ wykazała, że sprawy te rozpatrywane były w terminie od 43 do 257 dni³⁵, przy czym:

- w siedmiu przypadkach wniosek o płatność nie wymagał uzupełnienia, z czego trzy sprawy rozpatrzono w terminie od 43 do 71 dni³⁶, a pozostałe cztery w terminie od 126 do 166 dni³⁷,
- w 12 przypadkach wniosek o płatność wymagał uzupełnienia, a sprawy te rozpatrzono ostatecznie w terminie od 45 do 257 dni, w tym w sześciu przypadkach pierwsze wezwania do uzupełnienia dokumentacji w procesie weryfikacji wniosku o płatność WFOŚiGW skierował do beneficjentów do 100 dni (po upływie od 30 do 98 dni od dnia wpływu wniosku³⁸), a w kolejnych sześciu przypadkach wezwania takie wysłano po upływie od 139 do 180 dni od daty wpływu wniosku³⁹.

(akta kontroli, str. 1204-1605, 1622-1625)

Odnosnie do długotrwałego procesu weryfikacji wniosków o płatność Prezes Zarządu wyjaśnił, iż Fundusz weryfikuje wnioski o płatność niezwłocznie w kolejności zgodnej z datą wpływu na dziennik podawczy. W tym miejscu należy podkreślić, iż w zapisach programu brak jest terminu obligującego Fundusz do podjęcia czynności związanych z oceną wniosku o płatność. Ilość wniosków o płatność jaka składana jest na dzienniku podawczym Funduszu powoduje, że pierwsza ocena wniosku nie jest realizowana bezpośrednio po złożeniu dokumentów (średnia ilość wniosków wpływających w ciągu miesiąca oscyluje aktualnie w okolicach tysiąca). Warto zauważyć, iż ocena wniosków o płatność dla umów dotacyjno-pożyczkowych lub pożyczkowych ma miejsce w terminie do 30 dni od daty wpływu dokumentów na dziennik podawczy Funduszu. Proces oceny wniosku o płatność nie przewiduje wstępnej oceny dokumentacji. Ocena wniosków realizowana jest kompleksowo z dołożeniem wszelkich starań, tak aby uwagi przesłane do beneficjenta zawierały wyszczególnienie wszystkich braków oraz błędów. Już w pierwszej wiadomości do beneficjenta wskazywane są wszystkie braki złożonego wniosku to i tak w sporej liczbie przypadków zmuszony jest wzywać kilkakrotnie do uzupełnienia dokumentacji lub wyjaśnień, co znacznie wydłuża czas oceny wniosku o płatność. Jako konkretne przykłady wpływające na wydłużony proces weryfikacji wniosku o płatność należy wskazać m.in. następujące okoliczności:

³⁴ W jednym przypadku (ZKI-631-4751/19 z 19 sierpnia 2020 r.) – do dnia zakończenia kontroli NIK – Fundusz nie przeprowadził wszystkich czynności weryfikacyjnych.

³⁵ Termin liczony od daty wpływu wniosku do daty wydania przez WFOŚiGW dyspozycji wypłaty środków. Ponadto do wyliczenia terminów przyjęto datę złożenia pierwszego/jedynego wniosku o płatność (w pięciu przypadkach poddanych analizie płatności następowały na podstawie więcej niż jednego wniosku o płatność).

³⁶ Dotyczyło to wniosków: ZKI-631-2008/19 z 22 października 2019 r., ZKI-631-4889/19 z 4 lutego 2020 r., ZKI-631-306/18 z 30 maja 2019 r.

³⁷ Dotyczyło to wniosków: ZKI-631-7092/20 z 14 stycznia 2021 r., ZKI-631-7347/20 z 11 stycznia 2021 r., ZKI-631-4104/20 z 9 października 2020 r., ZKI-631-3557/20 z 9 października 2020 r.

³⁸ Dotyczyło to wniosków: ZKI-631-2821/20 z 23 listopada 2020 r., ZKI-631-1827/19 z 14 maja 2020 r., ZKI-631-3476/20 z 23 września 2020 r., ZKI-631-1278/20 z 13 listopada 2020 r., ZKI-631-3362/19 z 21 lipca 2020 r., ZKI-631-2113/19 z 29 maja 2020 r.

³⁹ Dotyczyło to wniosków: ZKI-631-7161/20 z 14 stycznia 2021 r., ZKI-631-7058/20 z 30 grudnia 2020 r., ZKI-631-7238/20 z 15 stycznia 2021 r., ZKI-631-4425/20 z 12 października 2020 r., ZKI-631-3891/20 z 18 września 2020 r., ZKI-631-3746/20 z 16 września 2020 r.

- wnioski o płatność składane przez beneficjentów są skrajnie niekompletne, nie zawierają wszystkich wymaganych przez Program załączników,
- beneficjenci nie odczytują poczty zgodnie z deklarowanym na etapie wniosku o dofinansowanie/umowy adresem e-mail,
- błędnie wystawione przez wykonawcę dokumenty księgowo oraz dokumenty programowe np. protokoły odbioru robót, karty gwarancyjne,
- sytuacja epidemiczna związana z pandemią Covid-19 przyczyniła się do ograniczeń kontaktu bezpośredniego na linii Fundusz – beneficjenci – wykonawcy,
- niezajomość przez beneficjentów warunków PPCP, która skutkuje niejednokrotnie licznymi odwołaniami (skargami) od decyzji WFOŚiGW o braku wypłaty środków - często sprawy ciągną się miesiącami.
- uzyskiwanie informacji na temat Programu często z źródeł niesprawdzonych/nierzetelnych, tj. firm prowadzących różnego rodzaju doradztwo, niezweryfikowanych stron internetowych czy portali społecznościowych,
- wykonawcy realizujący przedsięwzięcia często nakłaniają Beneficjentów do składania skarg na działanie WFOŚiGW w Krakowie. Celem takich działań jest próba wymuszenia rozpatrywania wniosków o płatność np. poza kolejnością.

Jednocześnie w latach 2018-2021 do obsługi programu Czyste Powietrze zostało zatrudnionych dodatkowo 40 nowych pracowników na podstawie 23 ogłoszonych naborów. Niestety, pomimo ogłaszania licznych konkursów na wolne stanowiska pracy, większość aplikujących kandydatów, pokazało, że nie dysponuje żadną wiedzą z zakresu Programu oraz nie posiada predyspozycji do wykonywania zadań, w tym do rozliczania wniosków o płatność. Fundusz dołoży wszelkich starań aby wnioski o płatność były weryfikowane w możliwie jak najkrótszym terminie. Wojewódzki Fundusz systematycznie podejmuje działania mające na celu podnoszenie jakości świadczonych usług oraz usprawnienia procesu weryfikacji wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność. Ma to odzwierciedlenie m.in. w fakcie że od samego początku funkcjonowania Programu Fundusz zwiększa zatrudnienie pracowników odpowiedzialnych za jego realizację.

(akta kontroli, str. 1136-1164)

NIK zauważa, że występowały w różnych sprawach istotne różnice w terminie wystąpienia do beneficjentów z pierwszymi wezwaniami do uzupełnienia dokumentacji w procesie weryfikacji wniosku o płatność, np.:

- 180 dni od daty złożenia wniosku o płatność z 15 stycznia 2021 r. (ZKI-631-7238/20), przy czym w styczniu 2021 r. wpłynęło do Funduszu 988 wniosków o płatność w ramach PPCP,
- 158 dni od daty złożenia wniosku o płatność z 30 grudnia 2020 r. (ZKI-631-7058/20), przy czym w grudniu 2020 r. wpłynęło do Funduszu 1 056 wniosków o płatność w ramach PPCP,
- 30 dni od daty złożenia wniosku o płatność z 23 listopada 2020 r. (ZKI-631-2821/20), przy czym w listopadzie 2020 r. wpłynęło do Funduszu 965 wniosków o płatność w ramach PPCP,
- 31 dni od daty złożenia wniosku o płatność z 14 maja 2020 r. (ZKI-631-1827/19), przy czym w maju 2020 r. wpłynęło do Funduszu 269 wniosków o płatność w ramach PPCP.

Zdaniem NIK powyższe różnice mogły mieć swoje źródło w niewystarczającym stanie obsady kadrowej zajmującej się obsługą stale napływających wniosków (o czym wspomniano już w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości w pierwszym obszarze kontroli).

(akta kontroli, str. 1172-1605, 1622-1625)

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownicy Funduszu dokonywali rzetelnej weryfikacji wpływających wniosków o dofinansowanie poprzez sprawdzenie prawidłowości i kompletności wniosku oraz wymaganych załączników. Niemniej jednak na 36 zbadanych wniosków o dofinansowanie w dziewięciu przypadkach (25%) stwierdzono przekroczenia terminu rozpatrzenia wniosku, określonego w postanowieniach PPCP, wynoszące od jednego do 23 dni w stosunku do terminu określonego w § 3 ust. 1 „Regulaminu naboru wniosków”. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również długotrwałego procesu rozpatrywania wniosków o płatność. Szczegółowa kontrola 20 wniosków o płatność wykazała, iż wnioski te były rozpatrywane w terminie 43 do 257 dni (od daty wpływu wniosku do daty wydania dyspozycji płatności), przy czym szczególną uwagę zwraca okres od daty wpływu wniosku do daty podjęcia przez Fundusz pierwszej czynności w ramach weryfikacji wniosku (wezwanie do uzupełnienia/korekty wniosku bądź dyspozycja wypłaty środków), który wynosił od 30 do 180 dni. Po uznaniu wniosku o płatność za kompletny i prawidłowy, wypłata środków następowała w 30-dniowym terminie, zgodnie z wymogami programowymi. NIK zauważa przy tym, że w kolejnych wersjach PPCP ustanowionego przez NFOŚiGW nie określono terminu na rozpatrzenie wniosku o płatność pod względem jego poprawności i kompletności, a w procedurach wewnętrznych WFOŚiGW nie zostały przyjęte – np. w sposób instrukcyjny – żadne terminy wykonywania czynności, w tym termin na rozpatrzenie wniosku o płatność w ramach PPCP. W konsekwencji stanowiło to utrudnienie dla zapewnienia adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej, obejmującej w szczególności system wyznaczania celów i zadań oraz system ich monitorowania. Należy również zwrócić uwagę, że długotrwały proces rozpatrywania wniosków o płatność był przedmiotem skarg składanych przez beneficjentów na działania Funduszu.

OBSZAR

4. Wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji PPCP

Opis stanu faktycznego

1. WFOŚiGW nie przygotowywał ramowego planu finansowego tylko dla PPCP. Fundusz sporządzał roczny plan finansowy zgodnie ze wzorem (załącznikiem) do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wraz z uzasadnieniem⁴⁰.

(akta kontroli, str. 501-502, 663-753)

2. WFOŚiGW corocznie opracował plan działalności Funduszu, w którym planowano wysokość środków własnych przeznaczonych na realizację zadań związanych z ochroną powietrza.

(akta kontroli, str. 664-753)

Na realizację zadań w ramach PPCP Fundusz zaplanował środki własne w łącznej wysokości 47 237,5 tys. zł, z czego: w 2018 r. – 500,0 tys. zł, w 2019 r. – 35 000,0 tys. zł, w 2020 r. – 10 987,5 tys. zł i 2021 r. – 750,0 tys. zł. Natomiast z NFOŚiGW planowano środki w wysokości: w 2019 r. – 162 080,6 tys. zł, w 2020 r. – 199 326,05 tys. zł, w 2021 r. – 150 000 tys. zł.

(akta kontroli, str. 1067, 1092)

3. W ramach umowy zawartej z NFOŚiGW na realizację PPCP Narodowy Fundusz udostępniał na wniosek WFOŚiGW środki finansowe. W kontrolowanym okresie Fundusz złożył łącznie cztery wnioski o wypłatę środków na łączną kwotę

⁴⁰ Dz. U. Nr 226 poz. 1479, ze zm.

128 907,8 tys. zł. We wnioskach o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW z dnia: 14 marca 2019 r. (na kwotę 41 532,5 tys. zł), 1 października 2020 r. (na kwotę 14 000,0 tys. zł), 23 grudnia 2020 r. (na kwotę 30 375,3 tys. zł) oraz 12 kwietnia 2021 r. (na kwotę 43 000,0 tys. zł) wskazano także planowane efekty rzeczowe i ekologiczne.

(akta kontroli, str. 754-772)

W ramach środków własnych na realizację PPCP wydatkowano łącznie 11 839,8 tys. zł, w tym: w 2019 r. – 5 424,7 tys. zł, w 2020 r. – 4 069,9 tys. zł, w 2021 r. – 2 345,2 tys. zł. Natomiast z wypłaconych przez NFOŚiGW wykorzystano na realizację PPCP w okresie objętym kontrolą łącznie 93 036,6 tys. zł, z czego: w 2019 r. – 1 380,6 tys. zł, w 2020 r. – 53 701,1 tys. zł, w 2021 r. – 37 954,9 tys. zł.

(akta kontroli, str. 1067, 1092)

3. Umowy o dofinansowanie zawierane w ramach Programu przewidywały następujące możliwości:

- 1) odstąpienie od umowy dotacji przed wypłatą pierwszej transzy środków. Oświadczenie o odstąpieniu od umowy powinno zostać złożone w formie pisemnej (w przypadku wniosków o dofinansowanie składanych do 14 maja 2020 r.,
- 2) wypowiedzenie umowy przez Fundusz, ze skutkiem natychmiastowym, gdy:
 - wykorzystanie dotacji lub jej części jest niezgodne z przeznaczeniem określonym w umowie dotacji, w szczególności z warunkami określonymi w Programie lub wnioskiem o dofinansowanie,
 - dotowany odstąpił od realizacji przedsięwzięcia, na które dotacja została udzielona,
 - w wyniku realizacji przedsięwzięcia nie osiągnięto efektu rzeczowego w terminie określonym w umowie dotacji,
 - dotowany odmówił poddania się kontroli lub realizacji związanych z nią obowiązków,
 - wyniki kontroli wskazują na niezgodny z umową przebieg realizacji przedsięwzięcia,
 - nie została zachowana trwałość przedsięwzięcia, w tym dotowany nie zapewnił możliwości kontroli trwałości przedsięwzięcia,
 - w trakcie realizacji przedsięwzięcia lub w okresie trwałości powierzchnia całkowita lokalu użytkowego przekroczy 30% powierzchni całkowitej budynku (dotyczy również powierzchni wynajmowanej),
- 3) wypowiedzenie umowy dotacji przez dotowanego z zachowaniem 14 dniowego okresu wypowiedzenia, pod warunkiem zwrotu przed upływem okresu wypowiedzenia otrzymanych kwot dotacji wraz z odsetkami ustawowymi.

(akta kontroli, str. 133-160)

Do dnia rozpoczęcia kontroli w WFOŚiGW odnotowano łącznie 742 przypadki odstąpienia od umowy przez beneficjenta i wypowiedzenia umów przez Fundusz. Łączna kwota wypłaconego dofinansowania wyniosła 36,3 tys. zł. Według stanu na 2 lipca 2021 r. wystąpiły 772 przypadki rozwiązania umowy dofinansowania, w tym: 401 umów rozwiązanych z inicjatywy beneficjenta (z czego: 380 przypadków dotyczyło umów dotacji, 21 przypadków umów pożyczki) oraz 371 umów wypowiedzianych przez Fundusz (z czego: w 368 przypadkach dotyczyło umów dotacji, a w trzech przypadkach umów pożyczki).

(akta kontroli, str. 773-774, 1103)

Szczegółowej kontroli poddano łącznie siedem przypadków wypowiedzenia umowy przez Fundusz i odstąpienia od umowy przez beneficjenta. W trzech przypadkach wypowiedzenia umowy przez Fundusz, w związku z wypłaconym już beneficjentowi dofinansowaniem, konieczny był zwrot środków na konto WFOŚiGW. Przyczyną

wypowiedzenia umowy dofinansowania było stwierdzenie w trakcie kontroli trwałości przedsięwzięcia, iż:

- w dwóch przypadkach cały budynek objęty umową o dofinansowania był wynajmowany, a zgodnie z Programem wynajem traktowany był jako działalność gospodarcza, jednocześnie działalność gospodarcza mogła być prowadzona jedynie na powierzchni nie większej niż 30% budynku,
- w jednym przypadku zamontowana w budynku stolarka okienna nie spełniała warunków technicznych WT2021. Zgodnie z Programem, w przypadku budynków nowo budowanych, warunkiem uzyskania dofinansowania było spełnienie do czasu zakończenia przedsięwzięcia wymagań dla przegród, okien i drzwi zewnętrznych określonych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, obowiązujących od 31 grudnia 2020 r.

We wszystkich trzech przypadkach środki zostały zwrócone przez dotowanych wraz z należnymi odsetkami.

(akta kontroli, str. 773-774)

W kwestii przyczyn odstąpienia przez beneficjentów od umów dofinansowania/wypowiedzenia umów przez Fundusz Prezes Zarządu podał, iż w większości przypadków odstąpienia od umów beneficjenci nie podają powodów rezygnacji z zawartych umów o dofinansowanie. W przypadku wypowiedzeń umów przez WFOŚiGW, najczęstszymi powodami wypowiedzeń umów było:

- niespełnienie warunków technicznych WT2021 w przypadku budynków nowo budowanych,
- wykonanie inwestycji niezgodnie z terminami określonymi w Programie, w tym zakończenie całości prac objętych wnioskiem o dofinansowanie przed jego złożeniem (do 14 maja 2020 r. Program nie dopuszczał takiej możliwości) lub zakup i montaż źródła ciepła w budynku nowo budowanym po dniu 31 grudnia 2019 r.,
- brak źródła ciepła spełniającego wymogi Programu (pomimo oświadczenia we wniosku o prawidłowym źródle ciepła).

(akta kontroli, str. 501-502, 773-774)

4. Do dnia rozpoczęcia kontroli nie zostały uruchomione przez NFOŚiGW środki na pożyczki.

(akta kontroli, str. 1068)

5. Obowiązek przygotowywania sprawozdań dot. PPCP został wprowadzony wraz z podpisaniem aneksu nr 1 do umowy udostępniania środków przez NFOŚiGW w ramach PPCP. W związku z ww. aneksem oraz w związku z otrzymaną w dniu 22 stycznia 2020 r. wiadomością e-mail z NFOŚiGW, Fundusz był zobowiązany do złożenia pierwszego sprawozdania za okres od uruchomienia Programu do 31 grudnia 2019 r. w terminie do końca stycznia 2020 r. Do maila załączono wzór sprawozdania.

(akta kontroli, str. 100, 792-793)

Ze sprawozdań półrocznych i rocznych (z lat 2019-2020) z realizacji PCCP przekazywanych przez Fundusz do NFOŚiGW dotyczących efektów rzeczowych i ekologicznych zarówno w zakresie umów czynnych (w trakcie realizacji), jak i umów zakończonych w okresie sprawozdawczym, wynikało, iż w całym kontrolowanym osiągnięto następujące efekty:

- liczba budynków o poprawionej efektywności energetycznej – 3 010,
- liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących – 767,
- liczba zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowo budowanych – 4 600,

- dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej zainstalowanych ogniw fotowoltaicznych – 252,76 MWe/rok,
- ograniczenie zużycia energii końcowej – 237 641,04 MWh/rok,
- ograniczenie emisji SO₂ – 316,70 Mg/rok,
- ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikro metrów (PM10) – 80,52 Mg/rok,
- ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (PM2,5) – 71,86 Mg/rok,
- ograniczenie emisji benzo(a)pirenu – 0,102921 Mg/rok,
- ograniczenie emisji CO₂ – 27 860,44 Mg/rok.

Do 30 kwietnia 2021 r. nie została rozliczona w całości żadna umowa z 2021 r.

(akta kontroli, str. 792-926, 1069)

Wszystkie ww. sprawozdania zostały sporządzone według wzorów ustalonych przez NFOŚiGW przesłane do Narodowego Funduszu w wyznaczonych terminach, tj.:

- sprawozdanie wg stanu na 31 grudnia 2019 r. – 31 stycznia 2020 r.,
- sprawozdanie wg stanu na 30 czerwca 2020 r. – 20 lipca 2020 r.,
- sprawozdanie wg stanu na 31 grudnia 2020 r. – 27 stycznia 2021 r.,
- sprawozdanie wg stanu na 30 czerwca 2021 r. – 23 lipca 2021 r.

(akta kontroli, str. 792-800)

Analiza trzech wybranych sprawozdań: według stanu na: 31 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r. oraz 30 czerwca 2020 r. wykazała, iż każdorazowo dla umów zakończonych osiągnięto zaplanowane efekty. W zakresie umów w trakcie realizacji wskazywano wartości planowane do osiągnięcia w ramach poszczególnych wskaźników.

(akta kontroli, str. 801-926)

Wskazane w sprawozdaniach efekty zostały obliczone zgodnie „Metodologią wyliczania efektów rzeczowych i ekologicznych” przyjętą i przekazana do stosowania przez NFOŚiGW.

(akta kontroli, str. 1136-1164)

6. W planach kontroli na lata 2019-2021 zakładano wizytacje dopuszczające oraz kontrole końcowe wniosków o dofinansowanie złożonych do Funduszu w ramach PPCP, nie wskazywano jednak konkretnych przedsięwzięć, które miały być przedmiotem kontroli.

(akta kontroli, str. 501-502, 927-978)

W porozumieniu zawartym z NFOŚiGW dotyczącym realizacji PPCP nie było zapisów nakładających na wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej obowiązek sporządzania planów kontroli dla zadań realizowanych w ramach ww. programu.

(akta kontroli, str. 501-502, 927-932)

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu Funduszu początkowo, dla naboru wniosków o dofinansowanie składanych do 31 grudnia 2018 r. (zgodnie z Regulaminem naboru wniosków o dofinansowanie w ramach PPCP) warunkiem przekazania wniosku na Zarząd, celem przyznania dofinansowania było przeprowadzenie kontroli dopuszczającej i uzyskanie pozytywnej oceny zespołu kontrolującego. Ze względu na skalę realizacji Programu, odstąpiono od warunkowania przyznania dofinansowania od przeprowadzenia ww. kontroli. Jednakże, nadal Fundusz ma możliwość przeprowadzenia kontroli inwestycji na każdym etapie, tj. począwszy od złożenia wniosku o dofinansowanie, aż do zakończenia okresu trwałości, który wynosi 3 lata (dla wniosków składanych do 14 maja 2020 r.) lub 5 lat (dla wniosków składanych od 15 maja 2020 r.). Według obowiązującej dokumentacji do Programu, kontroli podlegają wszystkie zadania w ramach przedsięwzięcia zrealizowane siłami

własnymi przez beneficjenta Programu, a wypłata środków może nastąpić po przeprowadzeniu kontroli i potwierdzeniu stanu faktycznego opisanego przez beneficjenta we wniosku o płatność. Zgodnie z decyzją Zarządu NFOŚiGW z dnia 29 grudnia 2020 r. wprowadzono ujednolicony wskaźnik kontroli zakończonych inwestycji dla wszystkich edycji Programu, wynoszący nie mniej niż 5%, z zachowaniem obligatoryjności objęcia próbą kontrolną wszystkich zadań realizowanych tzw. systemem gospodarczym. W związku z powyższym w pierwszej kolejności kontroli podlegają właśnie te zadania, które realizowane były siłami własnymi. Ponieważ okres realizacji inwestycji może wynosić nawet 36 miesięcy od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie oraz każdy beneficjent może wykonać przedsięwzięcie w całości lub w części tzw. metodą gospodarczą, Fundusz nie ma możliwości przygotować planu kontroli tych działań. Zespół Rozliczeń (lub w uzasadnionych przypadkach Zespół Klienta Indywidualnego) na bieżąco przekazuje Zespołowi Kontroli sprawy, które realizowane są siłami własnymi lub, które budzą uzasadnione wątpliwości celem weryfikacji stanu rzeczywistego na miejscu realizacji inwestycji. Liczba tych spraw przekracza wymagane minimum 5%, stąd odstąpiono od przygotowywania planu kontroli. Od 2022 r. w związku z dużą liczbą zakończonych i rozliczonych zadań planowane jest poszerzenie przeprowadzanych kontroli o tzw. kontrole trwałości (poza kontrolami doraźnymi i kontrolami zadań wykonywanych siłami własnymi). Kontrole te zostaną ujęte w planie kontroli na rok 2022, a wybór projektów do kontroli trwałości zostanie dokonany w oparciu o przygotowywaną analizę ryzyka.

(akta kontroli, str. 501-502, 927-932)

W okresie objętym kontrolą Fundusz przeprowadził łącznie 415 kontroli realizacji przedsięwzięć w ramach PPCP, w tym: w 2019 r. – 140 kontroli, w 2020 r. – 100 i w 2021 r. – 175 (z czego: 51 kontroli na miejscu u beneficjentów oraz 124 kontrole dokumentacji). W 2020 r. liczba kontroli została znacząco ograniczona w związku z wystąpieniem pandemii COVID 19. NFOŚiGW wyraził zgodę na rozliczanie wniosków o płatność składanych przez beneficjentów bez konieczności przeprowadzania kontroli w miejscu ich realizacji do czasu odwołania epidemii. Warunkiem wypłaty dotacji było m.in. przekazanie przez beneficjenta oświadczenia w przedmiocie poniesionych kosztów wraz z dokumentacją zdjęciową potwierdzającą ten fakt. W związku z powyższym kontrole w terenie odbywały się jedynie gdy niezbędna była szczegółowa weryfikacja danego zakresu. Na skutek przedłużającego się stanu pandemii w dniu 29 grudnia 2020 r. na posiedzeniu Zarządu NFOŚiGW dopuścił możliwość kontroli na dokumentach wszystkich przedsięwzięć realizowanych w ramach PPCP.

(akta kontroli, str. 1097)

W ramach kontroli dopuszczających sprawdzano możliwość wykonania zadeklarowanego we wniosku o dofinansowanie zakresu rzeczowego projektu, spełnianie wymagań określonych w Programie. W ramach kontroli końcowej przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem sprawdzano czy został osiągnięty zakładany efekt rzeczowy. Kontrole były prowadzone w oparciu o wytyczne do przeprowadzenia kontroli przedsięwzięcia w ramach PPCP, zgodnie z instrukcjami wizytacji dopuszczającej i wizytacji końcowej.

(akta kontroli, str. 979-1045)

7. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK do WFOŚiGW wpływały wnioski o wypłatę środków za złożone wnioski do poziomu podwyższonego oraz za wydane zaświadczenia.

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli do WFOŚiGW wpłynęło 58 wniosków o wypłatę środków za IV kwartał 2020 r. na łączną wnioskowaną kwotę 44 650 zł

oraz 97 wniosków o wypłatę środków za I kwartał 2021 r. na łączną wnioskowaną kwotę 50 700 zł.

(akta kontroli, str. 405-406, 442-456)

Zgodnie z treścią zawieranych porozumień/aneksów do porozumień gmina miała otrzymywać środki finansowe za wydane zaświadczenie tylko w przypadku, gdy zostało ono wydane przy pomocy dedykowanego systemu informatycznego. Gmina nadawała wydawanym zaświadczeniom unikatowe numery. Numery te były umieszczane bezpośrednio na zaświadczeniach. Gminy miały otrzymywać środki finansowe za dane zaświadczenie o danym numerze tylko raz. Jeżeli zostanie złożony w ramach Programu więcej niż jeden wniosek o podwyższony poziom dofinansowania, który został przekazany do WFOŚiGW za pośrednictwem gminy, zawierający dane zaświadczenie o danym numerze, gmina miała otrzymać kwotę w wysokości 50 zł za drugi i każdy następny wniosek.

(akta kontroli, str. 174-216)

8. Według stanu na 30 lipca 2021 r. na 171 gmin, które zawarły porozumienie/aneks do porozumienia do Funduszu wpłynęło 151 wniosków o wypłatę środków na pokrycie kosztów obsługi PPCP (w tym również kosztów prowadzenia punktów informacyjno-konsultacyjnych).

WFOŚiGW wypłacił środki (wszystkie w 2021 r.) w łącznej wysokości 1 281,2 tys. zł, w tym: 102,2 tys. zł – środki wypłacone gminom bez pakietu korzyści dla gmin oraz 1 179 tys. zł – środki w ramach pakietu korzyści dla gmin (łącznie 131 gminom po 9 tys. zł). Środki te wypłacono w terminach określonych w porozumieniach zawartych z gminami.

(akta kontroli, str. 1046-1049, 1618-1621)

9. W kontrolowanym okresie wystąpiły trzy przypadki zgłoszenia zażalenia do trzech złożonych wniosków o wypłatę (zgłoszone przez gminy: Szaflary, Słominiki, Brzesko). Wszystkie zażalenia zostały rozpatrzone na korzyść gmin w terminie do 30 dni, zgodnie z porozumieniem.

(akta kontroli, str. 1050-1054)

Prezes Zarządu podał, iż zastrzeżenia co do wypłaconych środków zdarzały się rzadko. Wynikało to między innymi z faktu, że na etapie weryfikacji dokumentacji pracownik Funduszu porównując dane przesłane przez gminę z danymi z systemu, kontaktował się ze wskazanym z gminy pracownikiem i wyjaśniał wszystkie nieścisłości na bieżąco. Wprowadzenie takiego rozwiązania miało za zadanie wyeliminować/zmniejszyć liczbę składanych zastrzeżeń do wypłat środków. Ewentualne zażalenia wynikały niestety z braku staranności pracowników gmin - wielokrotnie na wniosku o dofinansowanie nie została przybita pieczęć gminy potwierdzająca wpływ dokumentu lub dane na wniosku zostały wpisane nieczytelnie, przez co numer wniosku nadany przez gminę był w systemie/rejestrze Funduszu wpisany inaczej niż w rejestrze gminy.

(akta kontroli, str. 405-406, 442-443)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Fundusz zapewnił środki własne na wdrażanie PPCP oraz wykorzystywał środki finansowe udostępnione przez NFOŚiGW. Wnioski o uruchomienie kolejnych transz składane były do NFOŚiGW zgodnie z postanowieniami obowiązujących umów, po wykorzystaniu ponad 80% wcześniej otrzymanej transzy. Efekty ekologiczne osiągnięte w wyniku wykorzystania środków finansowych obliczane były zgodnie z przyjętą metodologią. Sprawozdania na temat osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych były przesyłane w wymaganej

formie i terminowo do NFOŚiGW. WFOŚiGW, zgodnie z zawartymi z gminami porozumieniami, wypłacał im środki na pokrycie kosztów obsługi PPCP terminowo i w należnej wysokości (wszystkie w 2021 r. w łącznej wysokości 1 281,2 tys. zł). W badanym okresie pracownicy WFOŚiGW przeprowadzili u beneficjentów łącznie 415 kontroli realizacji przedsięwzięć.

IV. Uwagi i wnioski

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:
- 1) kontynuację procesu rekrutacji pracowników zajmujących się obsługą PPCP;
 - 2) podjęcie działań organizacyjnych dla zapewnienia terminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie i jak najszybszego rozpatrywania wniosków o płatność.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, września 2021 r.

Kontrolerzy

Anna Stochel – Łukasińska
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
Paweł Karbownik
specjalista kontroli państwowej

.....